

# Reporte Legislativo

Número Uno | Febrero - Abril 2011

La información contenida en este reporte fue recopilada de fuentes de información pública: la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados; el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL) y el Portal del Senado de la República.

Su carácter es informativo y carece de validez oficial  
(Ver apéndice metodológico, fuentes de información).

**Dr. Luis Carlos Ugalde**

Director General de Integralia

**Gerson Mata Estrada**

Coordinador del proyecto

**Gloria Cruz López**

**Ricardo Rodríguez Aguilar**

**Juan Manuel Ureiro**

**Jacobo Salas**

Colaboradores

**Trinidad Molina**

Relaciones Institucionales

Goldsmith 37-702, Col. Polanco Chapultepec México, D.F. C.P. 11560 Tel. (55) 52.80.13.47

reportelegislativo@integralia.com.mx [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx)

# Índice

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Presentación                         | 5  |
| Resumen Ejecutivo                    | 6  |
| Sección 1. El Pleno                  | 9  |
| Sección 2. Los Grupos Parlamentarios | 16 |
| Sección 3. Las Comisiones            | 31 |
| Sección 4. Los Legisladores          | 35 |
| Apéndice metodológico                | 41 |



## Presentación

El Congreso mexicano es un actor central para exigir cuentas al Ejecutivo, pero él mismo se ha rezagado en su responsabilidad para rendir cuentas de su desempeño. Hoy el Congreso es una voz autónoma que define el contenido de las leyes y las políticas en todos los ámbitos de la vida nacional y que ejerce un contrapeso cada vez mayor sobre el Ejecutivo, pero carece de contrapesos ciudadanos que lo supervisen.

Integralia es una sociedad civil dedicada al estudio y promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. A través de su *Reporte Legislativo*, cuyo primer número tiene en sus manos, buscamos aportar información para analizar el funcionamiento del Congreso mexicano y fortalecer su desempeño. A pesar de su creciente importancia, los estudios y análisis que dan cuenta del desempeño legislativo son escasos y se carece de indicadores estandarizados, aceptados y conocidos que faciliten la rendición de cuentas. Con frecuencia, la evaluación del Congreso se basa en anécdotas periodísticas, en la opinión pública expresada en encuestas y, en pocas ocasiones, en indicadores comparables y verificables.

Para cubrir la escasez de análisis legislativo, *Reporte Legislativo* ha desarrollado diversos indicadores de desempeño cuantitativos y cualitativos que permitan comparaciones a lo largo del tiempo y, eventualmente, entre los poderes legislativos de las entidades del país. Todos los indicadores aquí presentados se basan en fuentes oficiales y públicas.

A partir de este número, *Reporte Legislativo* brindará de manera periódica un panorama general del funcionamiento del Poder Legislativo y los principales temas que están siendo presentados, analizados, debatidos y votados por los legisladores.

Finalmente, agradecemos el apoyo de quienes a lo largo de los últimos meses dieron sus ideas, tiempo y apoyo a este proyecto: Ana Victoria Borja, Cecilia Mora, Daniela Casar, Gabriela Paredes, Verónica Baz, Álvaro López, Carlos Angulo, Fernando Dworak, Javier Salas y Luis Antonio Ramírez. También agradecemos el apoyo institucional de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados y del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL). No obstante, la responsabilidad del contenido de la información aquí presentada es exclusiva de los autores.

Los editores.

## Resumen ejecutivo

- El Congreso mexicano muestra un creciente activismo legislativo (iniciativas presentadas, participaciones en tribuna), pero un bajo procesamiento de las propuestas que se hacen (dictámenes, leyes aprobadas, investigaciones concluidas). En los dos primeros años de la LXI Legislatura (2009-2011), por ejemplo, se han presentado y turnado a comisiones 2,392 iniciativas en la Cámara de Diputados, de las cuales se han aprobado 199 y se han desechado 99. La consecuencia inmediata del mayor número de iniciativas turnadas es el aumento del rezago legislativo que acumula 2,094 solo en esta legislatura

**Cuadro 1. Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones (Agosto 2009 - Agosto 2011)**

| Presentador                   | Turnadas     | Aprobadas  | Desechadas | Pendientes   |
|-------------------------------|--------------|------------|------------|--------------|
| <b>PRI</b>                    | <b>814</b>   | <b>54</b>  | <b>32</b>  | <b>728</b>   |
| PAN                           | 467          | 35         | 16         | 416          |
| PRD                           | 318          | 21         | 11         | 286          |
| PANAL                         | 190          | 15         | 23         | 152          |
| PVEM                          | 168          | 30         | 4          | 134          |
| PT                            | 159          | 4          | 9          | 146          |
| Senadores                     | 105          | 8          | 0          | 97           |
| Legislaturas de los Estados   | 44           | 2          | 2          | 40           |
| Convergencia                  | 44           | 2          | 1          | 41           |
| Conjuntas                     | 43           | 9          | 1          | 33           |
| Poder Ejecutivo Federal       | 25           | 19         | 0          | 6            |
| Sin Partido                   | 13           | 0          | 0          | 13           |
| Asamblea Legislativa del D.F. | 2            | 0          | 0          | 2            |
| <b>Total</b>                  | <b>2,392</b> | <b>199</b> | <b>99</b>  | <b>2,094</b> |

**Fuente:** Elaboración con datos del Sistema de Información Parlamentaria (INFOPAL), "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura"

- En el periodo febrero-abril de 2011, el mayor activismo legislativo se ubicó en la Cámara de Diputados, donde se presentaron 616 iniciativas, mientras que en el Senado fueron 237. El grupo parlamentario más activo en términos de iniciativas presentadas fue el PRI-Diputados (226), mientras que el Partido del Trabajo (PT) fue el más visible por número de intervenciones en tribuna (469)
- A medida que el activismo legislativo se incrementa, aumenta también el rezago legislativo. Muy pocas iniciativas se procesan de manera inmediata. En el periodo febrero-abril de 2011 se dictaminaron 23 de las 616 presentadas en Diputados y 4 de las 237 presentadas en el Senado. De ellas, sólo se aprobaron 14 en Diputados y 3 en Senado. Por ello, tan sólo en el periodo febrero-abril de 2011 se añadieron 593 iniciativas de diputados y 233 de senadores al archivo de rezago legislativo
- Durante los tres años de la Legislatura anterior (2006-2009), por ejemplo, se presentaron y turnaron 2,853 iniciativas a comisiones en la Cámara de Diputados de las cuales quedaron pendientes 1,832 (64 por ciento)<sup>1</sup> En contraste, sólo en los dos primeros años

<sup>1</sup> Fuente: INFOPAL, LX legislatura sección Estadísticas del Trabajo en el Pleno.

de la Legislatura actual el rezago acumulado (2,094) es ya mayor que aquel de todo el periodo anterior

- El mayor activismo legislativo puede conducir a que la calidad promedio de las iniciativas presentadas sea menor. En ocasiones los legisladores presentan iniciativas de ley para generar visibilidad, subir a la tribuna o enviar un mensaje político. En otras ocasiones los legisladores apoyan las iniciativas de otros sin que haya análisis de factibilidad o legalidad. La mayoría de esas iniciativas jamás surten efecto, pero pueden beneficiar a sus promoventes en sus distritos o frente a sus aliados
- Las cámaras, sobre todo Diputados, actúan como foros de debate político, más que como espacios de trabajo legislativo. De los 4,197 asuntos programados a lo largo de todas las sesiones de la Cámara de Diputados, solo se atendieron 1,770, equivalente al 42.2 por ciento. En el Senado la cifra es mayor: se atendió el 56.3 por ciento de los asuntos programados
- Junto al activismo legislativo, se observa una fuerte unidad partidista al interior de todos los grupos parlamentarios. El grupo menos cohesionado es el PT en Diputados, aunque su cohesión es del 89.3 por ciento. En el Senado, el grupo menos cohesionado es el PRD, aunque su tasa es alta, del 91.9 por ciento. La unidad no solo se explica por razones ideológicas o de cercanía política. Es fundamentalmente resultado de los mecanismos de nominación futura de candidatos, del principio de no-reelección y del sistema de distribución de incentivos al interior del Congreso
- La presencia promedio de los diputados en las sesiones del Pleno fue de 85.7 por ciento en el periodo febrero-abril, aunque en promedio sólo participaron en las votaciones el 72.2 por ciento de los legisladores. Debe subrayarse que aunque sólo el 85.7 por ciento estuvieron “presentes” en las sesiones del Pleno, la asistencia registrada es del 96.6 por ciento debido a comisiones oficiales, permisos o justificantes

En los cuadros 2 y 3 se muestra un resumen global de los principales indicadores de desempeño legislativo<sup>2</sup>. En las secciones subsecuentes se analizarán esos rubros con mayor detalle.

<sup>2</sup> Ver el apéndice metodológico, apartado B) Glosario

**Cuadro 2. Indicadores de desempeño de la Cámara de Diputados** (febrero – abril 2011)

| Partido       | Iniciativas presentadas | % Unidad partidista <sup>3</sup> | % Asistencia | % Presencia en las sesiones | % Participación en las votaciones | Intervenciones en las sesiones |
|---------------|-------------------------|----------------------------------|--------------|-----------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| <b>PRI</b>    | <b>226</b>              | 98.9                             | 94.6         | 84.3                        | 71.8                              | 424                            |
| PAN           | 148                     | 98.7                             | 98           | 85.9                        | 73.5                              | 379                            |
| PRD           | 67                      | 96.4                             | 99.4         | 89.1                        | 73.4                              | 362                            |
| PVEM          | 26                      | 99.8                             | 99.7         | 87.7                        | 72.4                              | 121                            |
| PT            | 51                      | 89.3                             | 99.7         | <b>93</b>                   | <b>75.2</b>                       | <b>469</b>                     |
| PANAL         | 38                      | <b>100</b>                       | <b>100</b>   | 88.7                        | 64.1                              | 24                             |
| CONV          | 11                      | 97.6                             | 94.3         | 81                          | 62.5                              | 32                             |
| Sin Partido   | 7                       | 99.6                             | 91.4         | 71.3                        | 54.4                              | 9                              |
| <b>Cámara</b> | <b>616<sup>4</sup></b>  | <b>95.5</b>                      | <b>96.6</b>  | <b>85.7</b>                 | <b>72.2</b>                       | <b>1820</b>                    |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura", de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa (SIL)

**Cuadro 3. Indicadores de desempeño del Senado de la República<sup>5</sup>** (febrero – abril 2011)

| Partido       | Iniciativas presentadas | % Unidad partidista | % Participación en las votaciones |
|---------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| <b>PRD</b>    | <b>56</b>               | 91.9                | 60                                |
| PRI           | 55                      | <b>99.8</b>         | 65.2                              |
| PAN           | 43                      | 98.4                | 78.1                              |
| PVEM          | 33                      | 97.8                | 50                                |
| PT            | 21                      | 94.8                | 33.3                              |
| CONV          | 6                       | 97.2                | 54.3                              |
| PANAL         | 0                       | -                   | 9.1                               |
| Sin Partido   | 1                       | -                   | <b>78.8</b>                       |
| <b>Cámara</b> | <b>237</b>              | <b>92.7</b>         | <b>66.5</b>                       |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado y del portal del Senado de la República

- Un reto del Reporte Legislativo es evaluar la calidad de la legislación que se discute y aprueba en el Congreso. Como se mencionó anteriormente, el número de iniciativas no debe ser un medidor para evaluar el desempeño legislativo, sino su calidad, relevancia e impacto. La información disponible ahora impide hacer esa evaluación, tarea que se llevará a cabo en futuras ediciones
- A pesar de que el Congreso ha avanzado mucho en la transparencia de algunos de sus indicadores, el reto sigue siendo enorme, principalmente en el Senado de la República, ya que no se tienen registros públicos de votaciones y asistencias por legislador a diferencia de la Cámara de Diputados que cuenta con un mejor servicio de información
- Corresponde al lector la tarea de realizar una reflexión a la luz del conjunto de datos aquí presentados bajo el marco de este nuevo esfuerzo para mejorar la rendición de cuentas de los legisladores

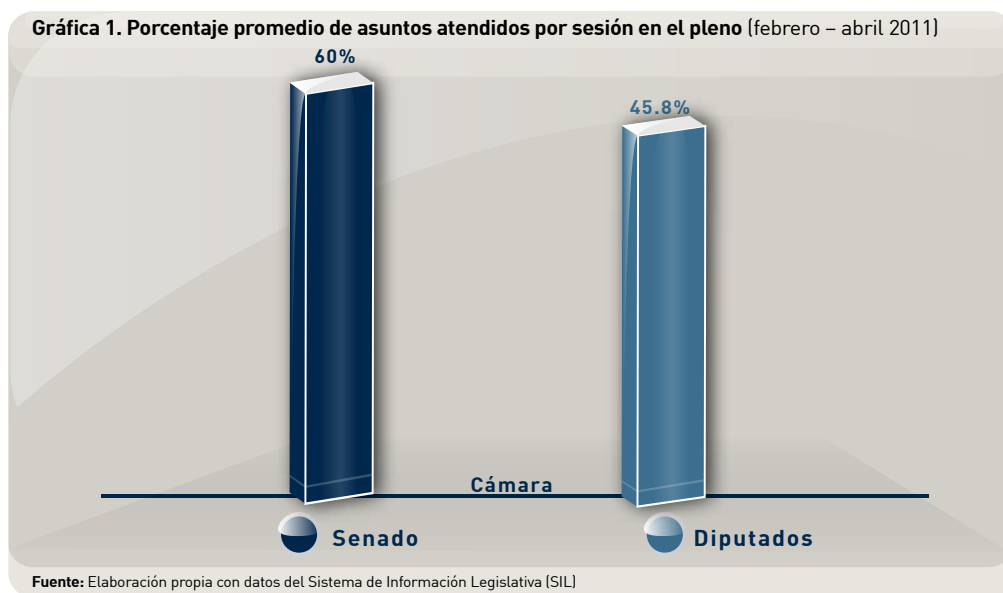
<sup>3</sup> Mide la cohesión de los grupos parlamentarios al momento de votar, su valor varía entre 33 y 100 por ciento. Revisar la sección 3 (Grupos Parlamentarios) para conocer la definición del indicador.

<sup>4</sup> Los Senadores presentaron 18, Los Grupos Parlamentarios de forma conjunta 11, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 12 y el Ejecutivo Federal 1 iniciativa de ley.

<sup>5</sup> Los indicadores de unidad partidista y participación solamente abarcan 66 votaciones correspondientes a las sesiones del 26 al 29 de abril. 22 Iniciativas correspondieron a presentadores diversos como Congresos Locales y el Ejecutivo Federal (Cuadro 9).



## Sección 1. El Pleno



### Principales hallazgos del periodo febrero-abril 2011:

- En promedio, se atendieron por sesión 45.8 por ciento de los asuntos programados en el Pleno de la Cámara de Diputados y 60 por ciento en el Senado
- Se presentaron 616 iniciativas en la Cámara de Diputados y 237 en el Senado
- Se aprobaron 94 Proyectos de ley en la Cámara de Diputados. En el Senado se aprobaron 34 Proyectos de ley y 27 decretos del Ejecutivo federal (en ambos casos se consideran iniciativas presentadas en el periodo actual y anteriores)

El primer ámbito para evaluar el desempeño legislativo es el Pleno. Ahí ocurren las deliberaciones y las votaciones de las iniciativas de ley y se realizan los pronunciamientos políticos sobre el contenido de las políticas públicas. El Pleno de ambas cámaras es el espacio político más importante del Congreso en su función de vigilancia y control al ejecutivo.

**Cuadro 4. Indicadores de trabajo en el pleno (febrero – abril 2011)**

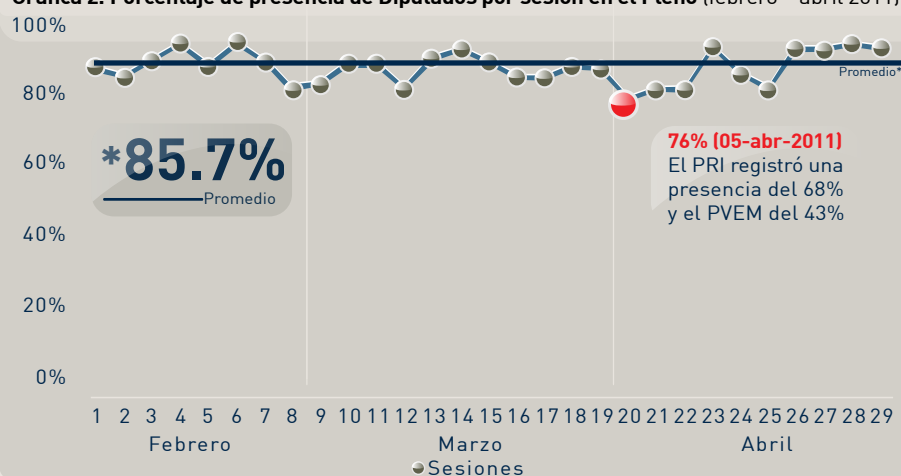
| Indicador                                           | Cámara de Diputados           | Senado de la República          |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Retraso promedio en el inicio de las sesiones       | 01:12 hrs.                    | 01:09 hrs.                      |
| Duración promedio de las sesiones                   | 4:42 hrs.                     | 03:42 hrs.                      |
|                                                     | Min: 47 min., Max: 07:14 hrs. | Min: 01:29 hrs, Max: 09:28 hrs. |
| Presencia promedio por sesión                       | 85.7%                         | 58.2%                           |
|                                                     | Min: 76%, Max: 92.6%          | Min: 50.8%, Max: 90.6%          |
| Total de asuntos programados                        | 4,197                         | 2,501                           |
| Total de asuntos atendidos                          | 1,770 (42.2%)                 | 1,407 (56.3%)                   |
| Porcentaje promedio de asuntos atendidos por sesión | 45.8                          | 60                              |
| Actividad legislativa                               |                               |                                 |
| Puntos de acuerdo                                   | 267                           | 242                             |
| Dictámenes a discusión                              | 364                           | 328                             |
| Iniciativas                                         | 616                           | 237                             |
| Minutas                                             | 51                            | 43                              |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, de la Gaceta Parlamentaria del Senado y del Sistema de Información Legislativa (SIL)

El rubro de dictámenes contempla Proyectos de Ley o Decretos, Permisos, Puntos de Acuerdo y Dictámenes negativos de Iniciativas, Minutas, Propositiones, entre otros.

En las gráficas 2 y 3 se muestra la presencia de diputados y senadores por sesión en el Pleno, respectivamente, a lo largo del periodo<sup>6</sup>. Se observa una diferencia muy significativa: mientras que la Cámara de Diputados muestra una presencia promedio de 85.7 por ciento, el Senado sólo registra presencia promedio de 58.2 por ciento, una diferencia de 27.1 puntos porcentuales.

**Gráfica 2. Porcentaje de presencia de Diputados por sesión en el Pleno** (febrero – abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL

**Gráfica 3. Porcentaje de presencia de Senadores por sesión en el Pleno** (febrero – abril 2011)

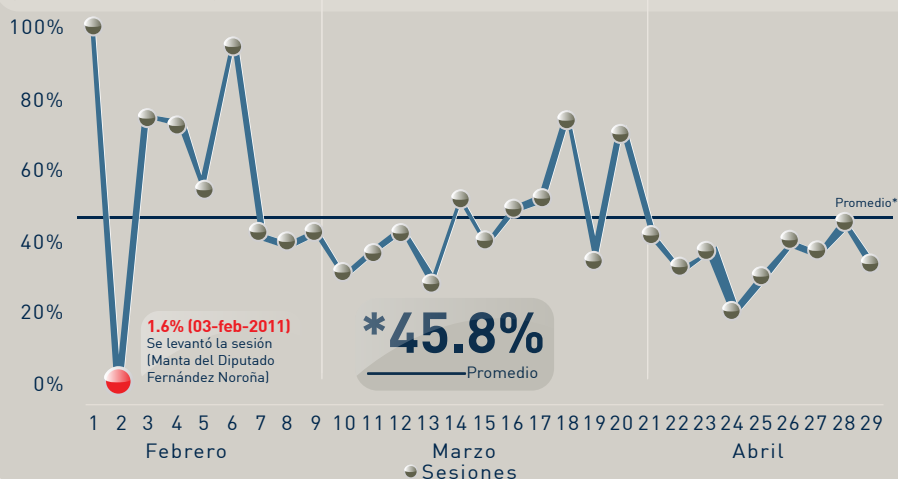


Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado

<sup>6</sup> Ver apéndice metodológico, apartado B) Glosario para definición de "presencia".

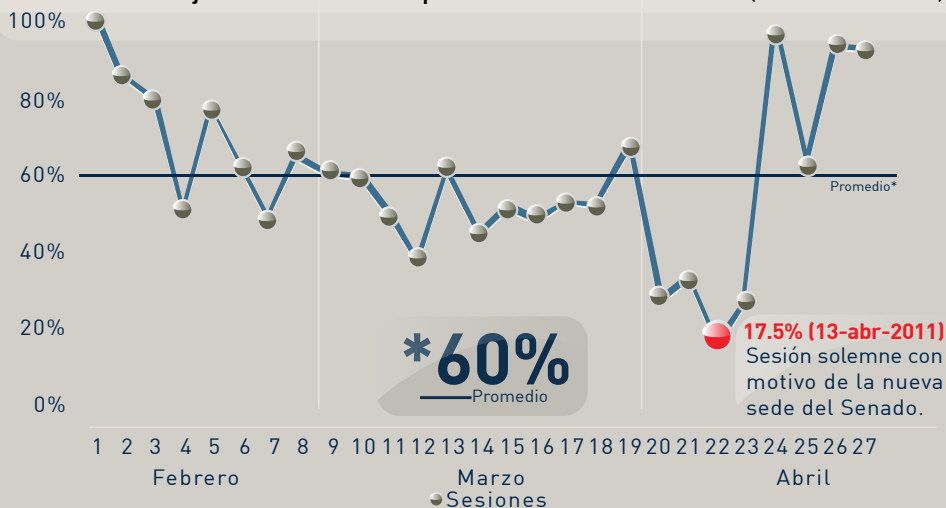
En las gráficas 4 y 5 se muestra el porcentaje de asuntos atendidos por ambas cámaras a lo largo del periodo. La Cámara de Diputados atendió en promedio el 45.8 por ciento de los asuntos programados por sesión, mientras el Senado atendió en promedio el 60 por ciento.

**Gráfica 4. Porcentaje de asuntos atendidos por sesión en el pleno en la Cámara de Diputados** (febrero – abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL)

**Gráfica 5. Porcentaje de asuntos atendidos por sesión en el Pleno del Senado** (febrero – abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL)

En materia de iniciativas de ley presentadas, el cuadro 5 muestra que durante el periodo ordinario de sesiones, febrero-abril de 2011, se presentaron y turnaron a comisiones 616 iniciativas en la Cámara de Diputados y 237 en el Senado. De ellas, se aprobaron 14 en Diputados y 3 en Senado, además de otras iniciativas aprobadas pero provenientes de periodos anteriores. De las iniciativas presentadas en febrero-abril, están pendientes de dictaminar 593 en Diputados y 233 en Senado.

**Cuadro 5. Iniciativas de ley o decreto presentadas en el Congreso (febrero-abril 2011)**

| Iniciativas | Diputados  | Senadores  |
|-------------|------------|------------|
| Presentadas | <b>616</b> | <b>237</b> |
| Aprobadas   | 14         | 3          |
| Rechazadas  | 9          | 1          |
| Pendientes  | 593        | 233        |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL y de la Gaceta Parlamentaria del Senado

El cuadro 6 desglosa las iniciativas presentadas según su tipo, siendo más numerosas aquellas que proponen modificaciones a leyes secundarias en ambas cámaras.

**Cuadro 6. Tipo de Iniciativas presentadas en el Congreso (febrero-abril 2011)**

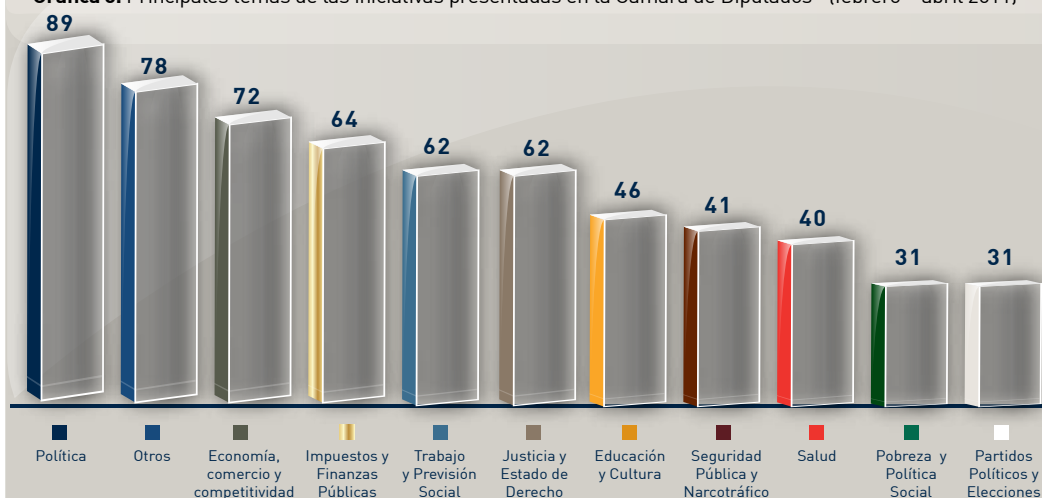
| Tipo                   | Diputados  | Senadores  |
|------------------------|------------|------------|
| Reforma constitucional | 111        | 46         |
| Ley secundaria         | 505        | 191        |
| <b>Total</b>           | <b>616</b> | <b>237</b> |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL y de la Gaceta Parlamentaria del Senado

En las gráficas 6 y 7 se clasifican las iniciativas presentadas por tema<sup>7</sup>. Entre los principales temas en la Cámara de Diputados destacan los siguientes: Política con 89 iniciativas; Economía, Comercio y Competitividad con 72 iniciativas; e Impuestos y Finanzas Públicas con 64. En el Senado los principales temas fueron Justicia y Estado de Derecho con 46 iniciativas; Política con 34; y Economía, Comercio y Competitividad con 26 iniciativas.

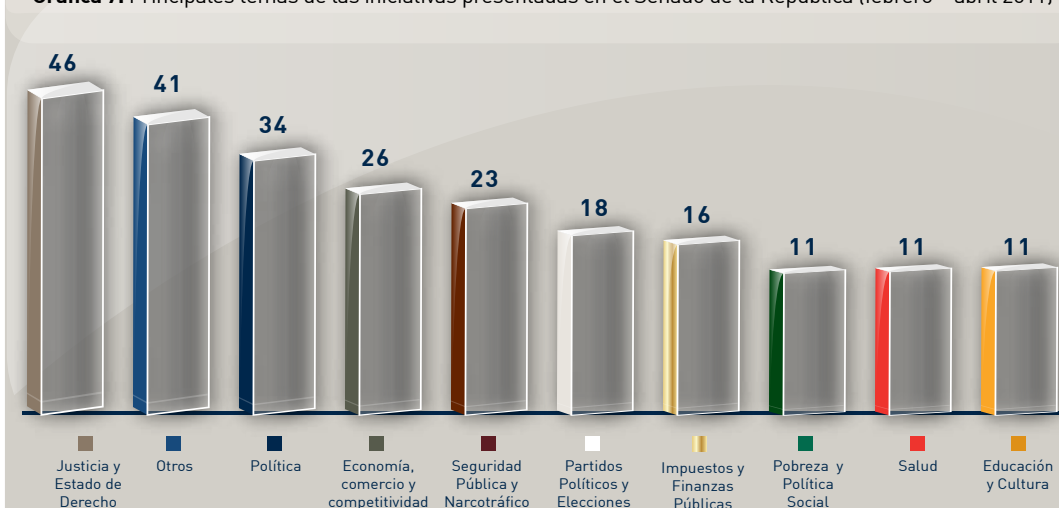
<sup>7</sup> Para realizar esta clasificación se tomó como referencia los apartados que componen el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las clasificaciones temáticas del SIL e INFOPAL.

**Gráfica 6.** Principales temas de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados<sup>8</sup> (febrero – abril 2011)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados e INFOPAL, Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura

**Gráfica 7.** Principales temas de las iniciativas presentadas en el Senado de la República (febrero – abril 2011)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado

<sup>8</sup> Ver el apéndice metodológico, apartado B) Glosario

Durante el periodo de sesiones febrero-abril 2011 se aprobaron 94 proyectos de ley en la Cámara de Diputados (considerando 14 del periodo actual). En el Senado se aprobaron 34 proyectos de ley y 27 decretos del Ejecutivo federal, en ambos casos se tomaron en cuenta Proyectos de ley provenientes tanto del periodo de estudio como de periodos anteriores. En el cuadro 7 se muestran algunos de los principales proyectos de ley aprobados.

**Cuadro 7. Algunos proyectos de ley o decreto aprobados (febrero – abril 2011)**

| Cámara de Diputados                                                                                                                | Senado de la República <sup>9</sup>                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reforma a la Ley Federal de Seguridad Privada                                                                                      | Reforma Política                                                                                   |
| Reforma a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro                                             | Ley Anticorrupción                                                                                 |
| Reformas al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada | Ley de Guarderías                                                                                  |
| Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas                                                                                 | Ley Anti Lavado de Dinero                                                                          |
| Reforma a la Ley General de Salud                                                                                                  | Derogación del Registro Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil (Renaut)                           |
| Reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados                                                                                    | Reforma a la Ley General para prevenir los delitos en materia de secuestro                         |
| Reforma a la Ley General de Educación                                                                                              | Reforma constitucional para que el Estado garantice el derecho a la alimentación de los mexicanos. |
| Reforma el artículo 8° de la Ley de la Policía Federal                                                                             | Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales                            |
| Ley General de Vida Silvestre                                                                                                      | Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal                           |
| Ley Antimonopolio                                                                                                                  |                                                                                                    |
| Ley de acciones colectivas                                                                                                         |                                                                                                    |

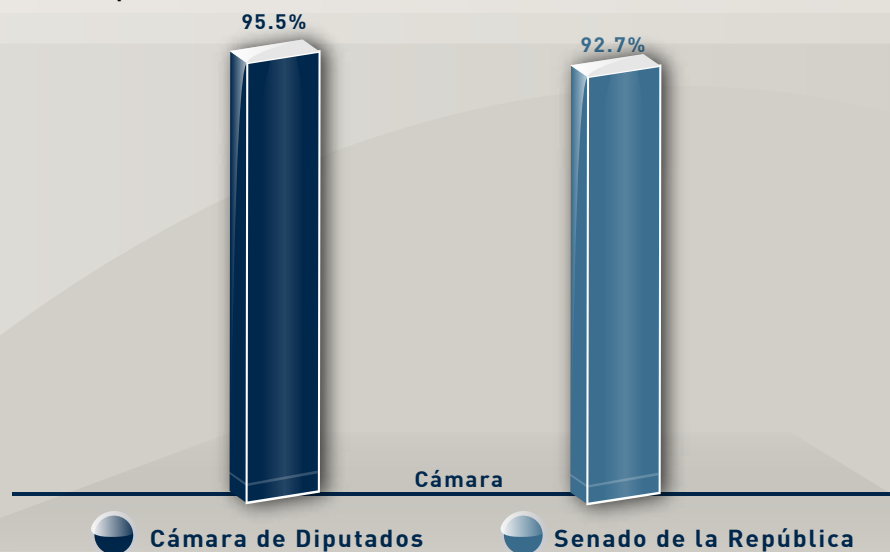
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Balance de trabajos durante el segundo periodo de sesiones de la Cámara de Diputados y de la Gaceta Parlamentaria del Senado

En la Cámara de Diputados se tienen pendientes los nombramientos de los Consejeros Electorales del IFE, las reformas laboral y política, así como La ley de Seguridad Nacional. Entre las iniciativas pendientes en el Senado de la República destacan la Ley de Mando Único Policiaco y las reformas para sancionar a los elementos del ejército que cometan delitos sexuales, de desaparición forzada y tortura.

<sup>9</sup> Durante la actual Legislatura, el 7 de abril de 2011 el Senado de la República ratificó el nombramiento de la Primera mujer Procuradora de Justicia en México, Marisela Morales, con una votación de 84 votos a favor, 15 en contra y 7 abstenciones

## Sección 2. Grupos Parlamentarios

**Gráfica 8. Unidad partidista** (febrero – abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL y del Portal del Senado de la República

### Principales hallazgos del periodo febrero-abril 2011:

- Existe una alta unidad al interior de los grupos parlamentarios en el Congreso mexicano. La Cámara de Diputados tiene 95.5 por ciento de unidad y el Senado 92.7 por ciento
- El principio de representación y el género de los legisladores son variables que no influyen en la unidad partidista
- Se registró 72.2 por ciento de participación promedio de los legisladores en las votaciones de la Cámara de Diputados y 66.5 por ciento en el Senado



En los cuadros 8 y 9 se exponen las iniciativas presentadas en cada cámara. De las 616 presentadas en Diputados durante el periodo, 37 por ciento son del PRI, 24 por ciento del PAN y 11 por ciento del PRD. En el Senado se presentaron 237 iniciativas de ley, 23 por ciento corresponden al PRI, 24 por ciento al PRD y 18 por ciento al PAN. El Poder Ejecutivo presentó sólo una iniciativa en la Cámara de Diputados<sup>10</sup> y tres en el Senado<sup>11</sup>, sin que ninguna de ellas se haya desahogado.

Es importante matizar que las cifras expresadas en los cuadros 8 y 9 no necesariamente denotan ineficiencia legislativa ya que las condiciones propias del proceso legislativo imposibilitan que la mayoría de la iniciativas presentadas y turnadas en el periodo sean dictaminadas y votadas durante el mismo, también debemos considerar como un factor adicional los procesos legislativos iniciados en otros periodos y que finalizaron durante el actual.

**Cuadro 8. Iniciativas presentadas y dictaminadas en la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)**

| Presentador                        | Iniciativas | Porcentaje del total de presentadas | Dictaminadas de las presentadas en el periodo (aprobadas y rechazadas) | Porcentaje de dictaminadas del total de presentadas en el periodo |
|------------------------------------|-------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>PRI</b>                         | <b>226</b>  | <b>37</b>                           | 3                                                                      | .5                                                                |
| PAN                                | 148         | 24                                  | <b>9</b>                                                               | <b>1.5</b>                                                        |
| PRD                                | 67          | 11                                  | 2                                                                      | .3                                                                |
| PVEM                               | 26          | 4                                   | 2                                                                      | .3                                                                |
| PT                                 | 51          | 8                                   | 2                                                                      | .3                                                                |
| PANAL                              | 38          | 6                                   | 5                                                                      | .8                                                                |
| CONV                               | 11          | 2                                   | -                                                                      | 0                                                                 |
| Coalición de partidos              | 11          | 2                                   | -                                                                      | 0                                                                 |
| Sin Partido                        | 7           | 1                                   | -                                                                      | 0                                                                 |
| Legislaturas de los Estados y ALDF | 12          | 2                                   | -                                                                      | 0                                                                 |
| Senadores de la República          | 18          | 3                                   | -                                                                      | 0                                                                 |
| Poder Ejecutivo Federal            | 1           | 0.2                                 | -                                                                      | 0                                                                 |
| <b>Total</b>                       | <b>616</b>  | <b>100</b>                          | <b>23</b>                                                              | <b>3.7</b>                                                        |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura"

<sup>10</sup> Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones, y se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>11</sup> Reforma del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales; Iniciativa de ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y reforma a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Cuadro 9. Iniciativas presentadas y dictaminadas en el Senado** (febrero – abril 2011)

| Presentador                        | Presentadas | Porcentaje del total de presentadas | Dictaminadas de las presentadas en el periodo (aprobadas y rechazadas) | Porcentaje de dictaminadas del total de presentadas en el periodo |
|------------------------------------|-------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>PRI</b>                         | <b>55</b>   | 23                                  | <b>2</b>                                                               | <b>.8</b>                                                         |
| PAN                                | 43          | 18                                  | 1                                                                      | .4                                                                |
| PRD                                | 56          | <b>24</b>                           | -                                                                      | 0                                                                 |
| PT                                 | 21          | 9                                   | 1                                                                      | .4                                                                |
| PVEM                               | 33          | 14                                  | -                                                                      | 0                                                                 |
| CONV                               | 6           | 2.5                                 | -                                                                      | 0                                                                 |
| Jucopo <sup>12</sup>               | 1           | 0.4                                 | -                                                                      | 0                                                                 |
| Coalición de Partidos              | 16          | 7                                   | -                                                                      | 0                                                                 |
| Sin Partido                        | 1           | 0.4                                 | -                                                                      | 0                                                                 |
| Poder Ejecutivo Federal            | 3           | 1.3                                 | -                                                                      | 0                                                                 |
| Legislaturas de los Estados y ALDF | 2           | 1                                   | -                                                                      | 0                                                                 |
| <b>Total</b>                       | <b>237</b>  | <b>100</b>                          | <b>4</b>                                                               | <b>1.7</b>                                                        |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado

## La Junta de Coordinación Política (Jucopo)

El trabajo legislativo se realiza dentro de un marco institucional que regula el comportamiento de los legisladores y los grupos parlamentarios. Las máximas autoridades dentro de ambas Cámaras están representadas por la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política (Jucopo), esta última integrada por los coordinadores parlamentarios en sus respectivas cámaras y presidida por el coordinador del grupo parlamentario con la mayoría absoluta. Cuando esta condición no se cumple, su presidencia es alternada.

La Jucopo en cada cámara debe reunirse por lo menos una vez a la semana y adopta sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Entre sus facultades destacan:

<sup>12</sup> Ver el apéndice metodológico, apartado B) Glosario

- Conformar acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieren ser sometidas a votación por el pleno, con el objetivo de agilizar el trabajo legislativo
- Presentar al pleno a través de la Mesa Directiva las propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara
- Proponer al pleno a través de la Mesa Directiva la integración de las comisiones, entre otros

En el caso de la Cámara de Diputados, la Jucopo también está encargada de la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara, el análisis y aprobación del informe de ejecución presupuestal; de elaborar y proponer el anteproyecto del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero y asignar los recursos humanos, materiales y financieros, correspondientes a los grupos parlamentarios.

**Fuente:** Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

## Unidad Partidista<sup>13</sup>

La unidad partidista mide la cohesión al interior de los grupos parlamentarios para votar iniciativas de ley, puntos de acuerdo y otros asuntos legislativos. Existe alta unidad cuando la mayor parte de los legisladores de un grupo parlamentario votan en el mismo sentido. En contraste, la baja unidad significa que el grupo se divide en partes proporcionales. Este indicador varía entre 33 y 100 por ciento. 33 significa la menor unidad posible, es decir, cuando un grupo parlamentario se divide en tres porciones idénticas y cada una vota en sentido diferente (a favor, en contra o abstención). En contraste, 100 por ciento significa que todos los miembros del grupo votan de manera idéntica.

En las tablas que a continuación se presentan se utilizó la siguiente nomenclatura para referirse al principio de representación y el género: MR (Mayoría relativa), RP (Representación proporcional), PM (Primera minoría), M (Mujer), H (Hombre).

En el cuadro 10 se presenta la unidad en la Cámara de Diputados que es 95.5 por ciento en promedio. El partido más unido es el PANAL (100 por ciento), el menor el PT (89.3 por ciento).

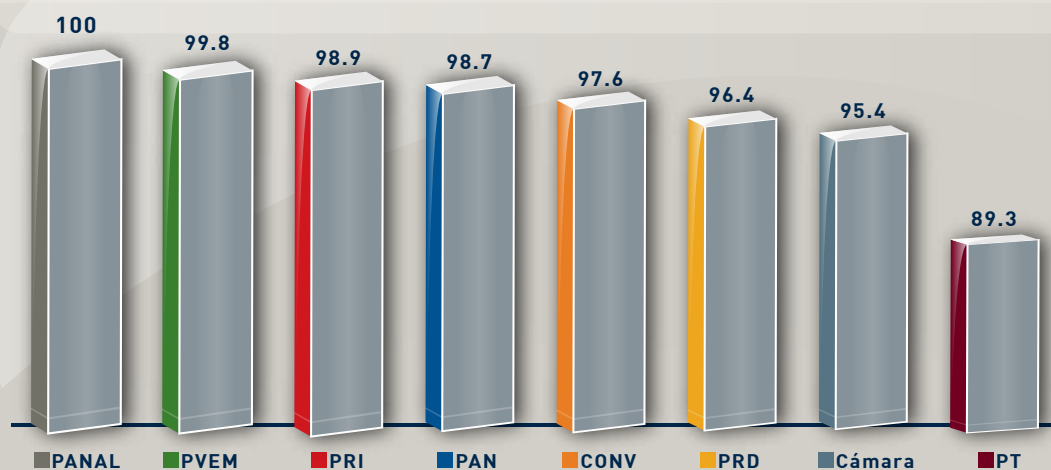
**Cuadro 10. Porcentaje de unidad partidista en la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)**

| Partido | General | Principio de representación |      | Género |      |
|---------|---------|-----------------------------|------|--------|------|
|         |         | MR                          | RP   | M      | H    |
| PANAL   | 100     | -                           | 100  | 100    | 100  |
| PVEM    | 99.8    | 99.8                        | 99.8 | 100    | 99.7 |
| PRI     | 98.9    | 98.9                        | 99   | 98.4   | 99.1 |
| PAN     | 98.7    | 98.6                        | 98.8 | 98.8   | 98.6 |
| CONV    | 97.6    | -                           | 97.6 | 98.3   | 97.4 |
| PRD     | 96.4    | 95.9                        | 97.1 | 96.7   | 96.3 |
| PT      | 89.3    | 94                          | 91.7 | 91.4   | 90.1 |
| Cámara  | 95.5    | 96.3                        | 94.4 | 95     | 95.7 |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias"

<sup>13</sup> Para una descripción detallada del indicador consultar el apéndice metodológico

**Gráfica 9. Porcentaje de unidad partidista en la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias".

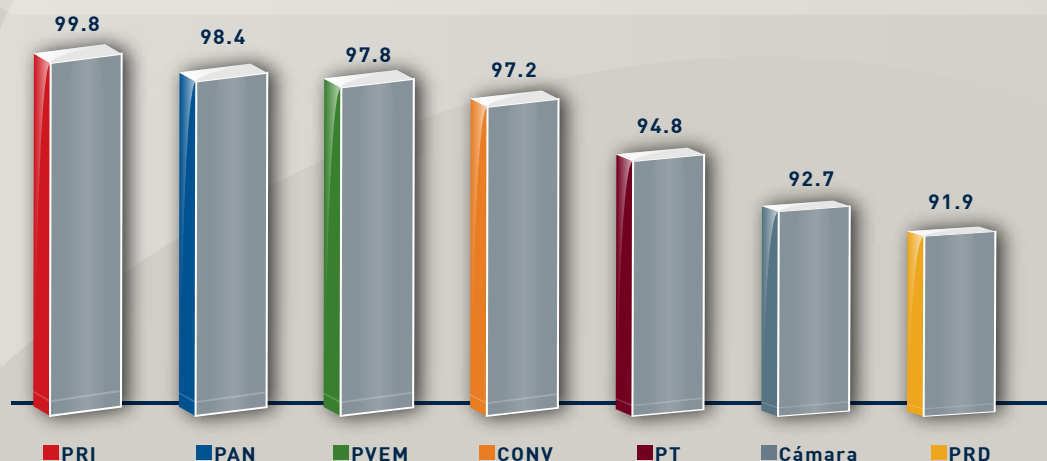
En el cuadro 11 se muestra la unidad partidista en el Senado de la República. El PRI es el grupo más unido (99.8) mientras el PRD el menos unido (91.9 por ciento). En su conjunto, la Cámara tiene 92.7 por ciento de unidad.

**Cuadro 11. Porcentaje de unidad en el Senado de la República (febrero – abril 2011)**

| Partido | General | Principio de representación |      |      | Género |      |
|---------|---------|-----------------------------|------|------|--------|------|
|         |         | MR                          | RP   | PM   | M      | H    |
| PRI     | 99.8    | 100                         | 100  | 99.7 | 100    | 99.7 |
| PAN     | 98.4    | 98.6                        | 98.6 | 97.4 | 99.1   | 98.2 |
| PVEM    | 97.8    | 100                         | 98.7 | -    | -      | 98.7 |
| CONV    | 97.2    | -                           | 99   | -    | -      | 97.2 |
| PT      | 94.8    | -                           | 95.7 | -    | -      | 94.1 |
| PRD     | 91.9    | 92.5                        | 88.7 | 94.9 | 90.5   | 92.9 |
| Cámara  | 92.7    | 92.9                        | 89.4 | 95.5 | 96.7   | 92.5 |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Portal del Senado de la República

**Gráfica 10. Porcentaje de unidad partidista en el Senado de la República (febrero – abril 2011)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal del Senado de la República

## Asistencia, Presencia y Votaciones en las sesiones

Hay tres indicadores relevantes de la participación de los legisladores en los trabajos del Congreso: Asistencia, Presencia y Participación en las Votaciones. La asistencia oficial se refiere a la suma de los legisladores presentes en las sesiones, más las inasistencias justificadas, más los permisos de Mesa Directiva, así como las comisiones oficiales<sup>14</sup>. Debido a que se trata de una norma laxa que contabiliza como asistentes a muchos legisladores ausentes de las sesiones, Reporte Legislativo usa el indicador de la “Presencia”, es decir, las asistencias registradas por sistema o cédula como una forma de medir la presencia física de los legisladores en las sesiones.

Este indicador da una mejor aproximación, ya que los datos y mediciones oficiales sobre representan las asistencias tomando en cuenta comisiones oficiales, justificantes y permisos. El otro indicador relevante es la Participación en las Votaciones, pues se trata del acto singular más relevante y representativo por medio del cual un legislador ejecuta sus obligaciones legislativas.

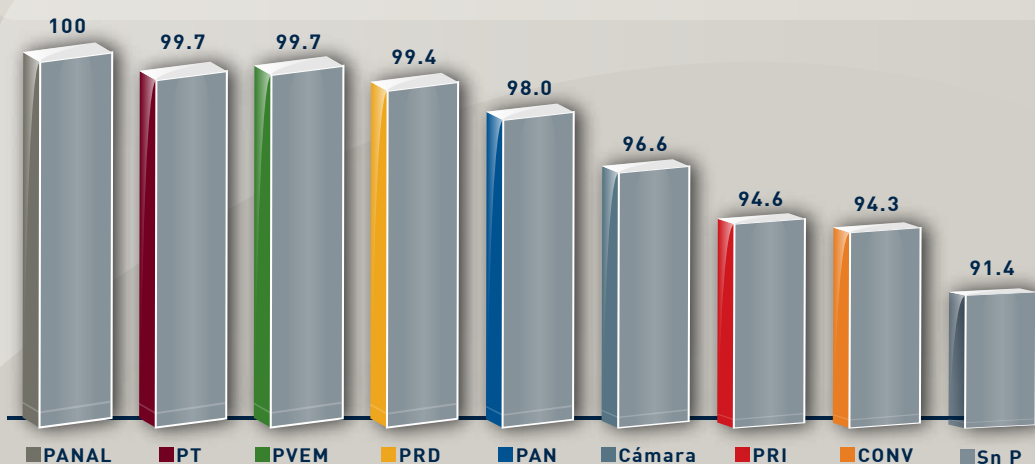
En los siguientes cuadros y gráficas se muestran los indicadores de Asistencia, Presencia y Participación en las Votaciones.

<sup>14</sup> De conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados.

**Cuadro 12. Porcentaje de asistencias en la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)**

| Partido     | General | Principio de representación |      | Género |      |
|-------------|---------|-----------------------------|------|--------|------|
|             |         | MR                          | RP   | M      | H    |
| PANAL       | 100     | -                           | 100  | 100    | 100  |
| PT          | 99.7    | 100                         | 99.7 | 100    | 99.7 |
| PVEM        | 99.7    | 98.3                        | 100  | 100    | 99.5 |
| PRD         | 99.4    | 99.4                        | 98.9 | 99.8   | 99.2 |
| PAN         | 98      | 98.1                        | 97.9 | 97.4   | 98.4 |
| PRI         | 94.6    | 94.7                        | 96   | 92.7   | 95.2 |
| CONV        | 94.3    | 100                         | 93.5 | 98.3   | 90.5 |
| Sin Partido | 91.4    | 86.2                        | 100  | -      | 91.4 |
| Cámara      | 96.6    | 96.1                        | 97.4 | 96.1   | 96.8 |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, apartado de Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año

**Gráfica 11. Porcentaje de asistencias en la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)<sup>15</sup>**


**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, apartado de "Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año".

<sup>15</sup> En adelante Sin Partido hace referencia en las gráficas a los legisladores que se encuentran sin partido

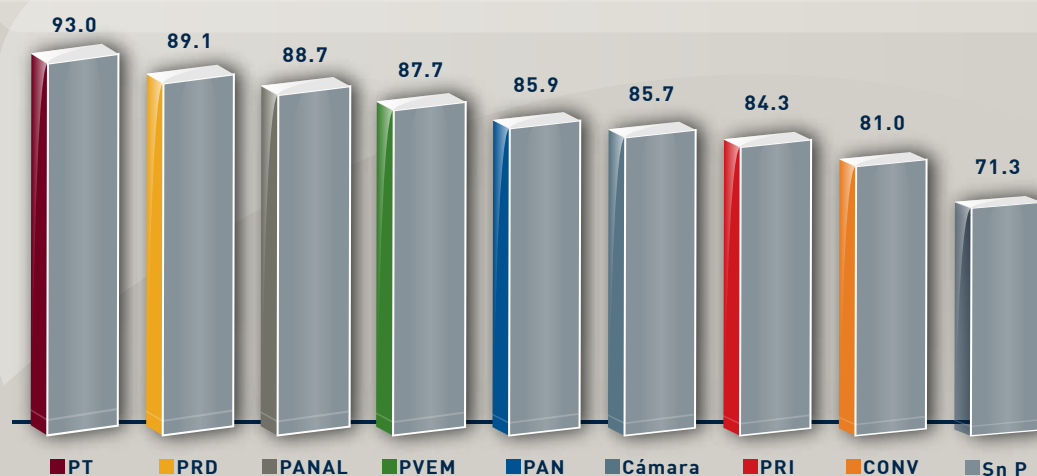
El cuadro 13 muestra la presencia en las sesiones de la Cámara de Diputados.

**Cuadro 13. Porcentaje de presencia en las sesiones de la Cámara de Diputados** (febrero – abril 2011)

| Partido     | General | Principio de representación |      | Género |      |
|-------------|---------|-----------------------------|------|--------|------|
|             |         | MR                          | RP   | M      | H    |
| PT          | 93      | 96.6                        | 92   | 95.4   | 92.3 |
| PRD         | 89.1    | 89.5                        | 88   | 87.5   | 89.7 |
| PANAL       | 88.7    | -                           | 88.7 | 82.8   | 91   |
| PVEM        | 87.7    | 76.7                        | 90.3 | 86.2   | 88.3 |
| PAN         | 85.9    | 84.2                        | 87.4 | 87     | 85.3 |
| PRI         | 84.3    | 84.2                        | 85.7 | 82.3   | 84.8 |
| CONV        | 81      | 82.8                        | 80.7 | 83.3   | 78.4 |
| Sin Partido | 71.3    | 51.7                        | 100  | -      | 71.3 |
| Cámara      | 85.7    | 84.7                        | 87.0 | 85.2   | 85.8 |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, apartado de Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Período de Sesiones Ordinarias del Segundo Año

**Gráfica 12. Porcentaje de presencia en las sesiones en la Cámara de Diputados** (febrero – abril 2011)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, apartado de Asistencias de diputados integrantes de la LXI Legislatura, Segundo Período de Sesiones Ordinarias del Segundo Año

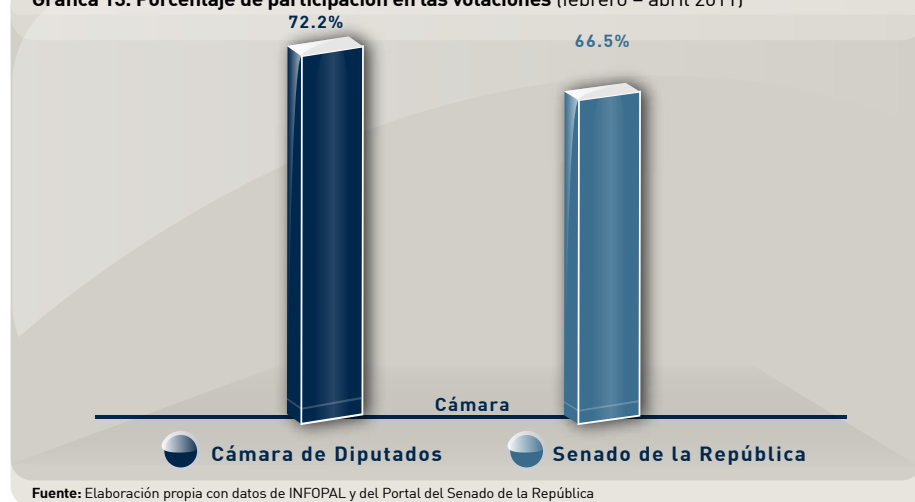
Debido a que se carece de información, no se reporta asistencia ni presencia en el Senado.



## Participación en las votaciones

Este indicador mide la proporción de votos realizados como proporción del tamaño de cada grupo parlamentario (ver apéndice metodológico). En la Cámara de Diputados existe mayor participación en las votaciones (72.2 por ciento) en comparación con el 66.5 por ciento del Senado.

**Gráfica 13. Porcentaje de participación en las votaciones** (febrero – abril 2011)



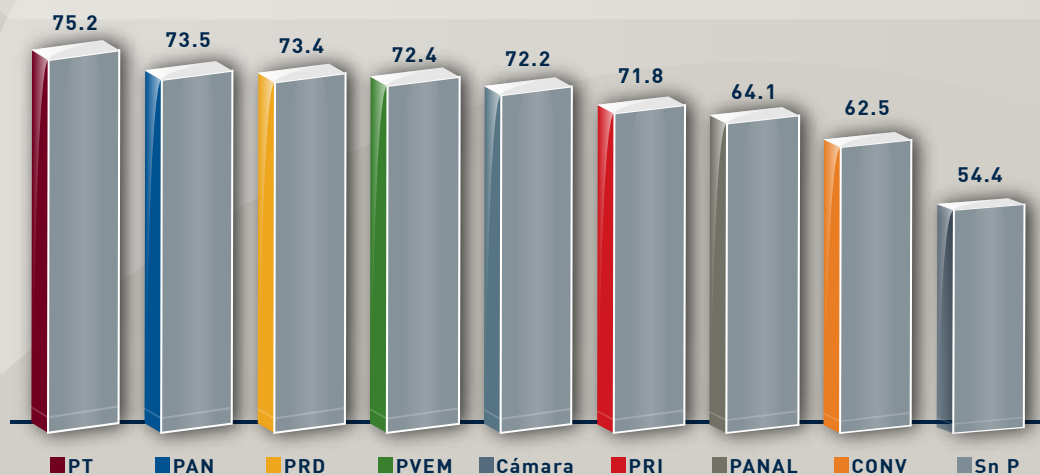
En el cuadro 14 se muestra que el grupo parlamentario que más participa en promedio en las votaciones es el PT con 75.2 por ciento seguido por el PAN y el PRD. Los legisladores sin partido registran la menor participación promedio (54.4 por ciento) y la Cámara registró en general 72.2 por ciento promedio de participación.

**Cuadro 14. Porcentaje de participación en las votaciones de la Cámara de Diputados** (febrero – abril 2011)

| Partido     | General | Principio de representación |      | Género |      |
|-------------|---------|-----------------------------|------|--------|------|
|             |         | MR                          | RP   | M      | H    |
| PT          | 75.2    | 84.8                        | 72.3 | 76.9   | 74.7 |
| PAN         | 73.5    | 73.6                        | 73.3 | 73.5   | 73.5 |
| PRD         | 73.4    | 75.9                        | 70.5 | 70.7   | 74.4 |
| PVEM        | 72.4    | 66.8                        | 73.7 | 79     | 69.7 |
| PRI         | 71.8    | 72.4                        | 69.5 | 71.8   | 71.8 |
| PANAL       | 64.1    | -                           | 64.1 | 76.1   | 59.3 |
| CONV        | 62.5    | 73.9                        | 60.8 | 74.9   | 50   |
| Sin Partido | 54.4    | 31.3                        | 82.8 | -      | 54.4 |
| Cámara      | 72.2    | 72.8                        | 71.3 | 72.9   | 71.9 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias"

**Gráfica 14. Porcentaje de participación en las votaciones de la Cámara de Diputados** (febrero – abril 2011)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Votaciones registradas por el Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio automatizado agrupadas por periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias".

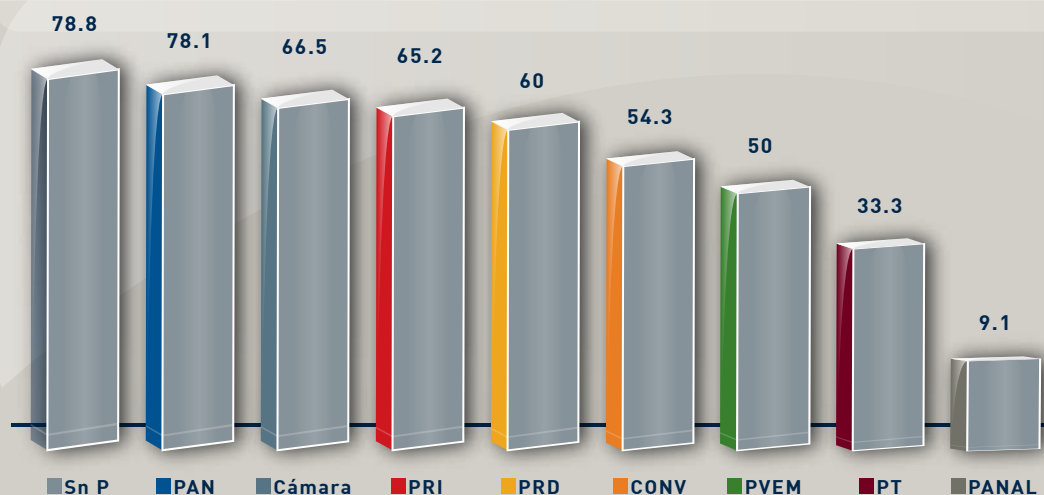
En el cuadro 15 se muestran los datos para el Senado de la República (para el número de votaciones ver el apéndice metodológico).

**Cuadro 15. Porcentaje de participación en las votaciones del Senado de la República** (febrero – abril 2011)

| Partido     | General     | Principio de representación |      |      | Género |      |
|-------------|-------------|-----------------------------|------|------|--------|------|
|             |             | MR                          | RP   | PM   | M      | H    |
| Sin Partido | <b>78.8</b> | 65.2                        | -    | 92.4 | 78.8   | -    |
| PAN         | 78.1        | 82.8                        | 70.5 | 70.1 | 72.6   | 79.5 |
| PRI         | 65.2        | 64.6                        | 61.1 | 66.7 | 63.0   | 66.1 |
| PRD         | 60          | 58.3                        | 70.1 | 57.2 | 56.4   | 60.7 |
| CONV        | 54.3        | 51.5                        | 59.8 | -    | -      | 54.3 |
| PVEM        | 50          | 36.4                        | 56.8 | -    | 72.7   | 45.5 |
| PT          | 33.3        | 34.8                        | 33   | -    | 15.2   | 37.9 |
| PANAL       | 9.1         | -                           | 9.1  | -    | -      | 9.1  |
| Cámara      | 66.5        | 69.6                        | 59.7 | 67.2 | 82.0   | 67   |

**Fuente:** Elaboración propia con datos Portal del Senado de la República

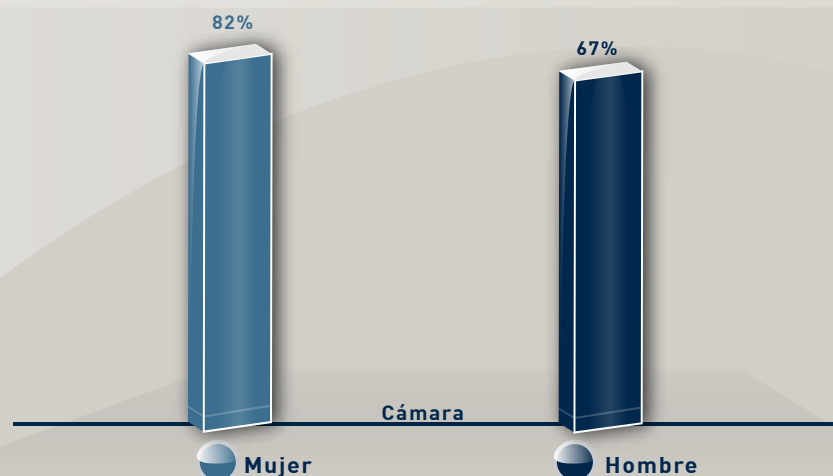
**Gráfica 15. Porcentaje de participación en las votaciones del Senado** (febrero – abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos Portal del Senado de la República

*Se observa que en el Senado las mujeres participan más que los hombres a través de sus votos*

**Gráfica 16. Porcentaje de participación en las votaciones del Senado** (febrero – abril 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos Portal del Senado de la República

## Intervenciones en el Pleno de la Cámara de Diputados

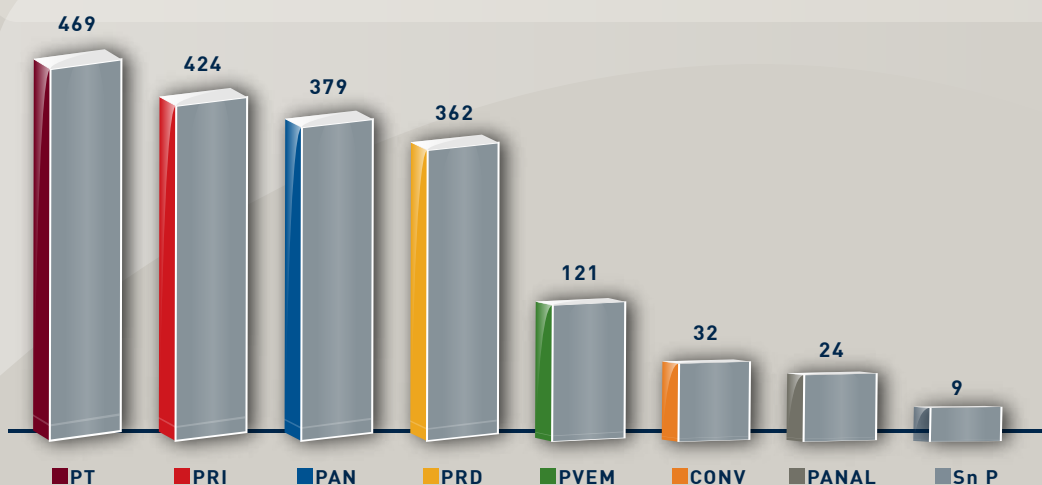
En el cuadro 16 se muestra el número total de intervenciones por partido en el Pleno de la Cámara de Diputados. El grupo parlamentario que registró el mayor número de intervenciones es el PT con 469 y en último lugar los legisladores independientes con 9.

**Cuadro 16. Número de intervenciones en el Pleno de la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)**

| Partido     | General | Promedio por legislador | Principio de representación |     | Género |      |
|-------------|---------|-------------------------|-----------------------------|-----|--------|------|
|             |         |                         | MR                          | RP  | M      | H    |
| PT          | 469     | 38                      | 340                         | 129 | 50     | 419  |
| PRI         | 424     | 2                       | 300                         | 124 | 77     | 347  |
| PAN         | 379     | 3                       | 132                         | 247 | 94     | 285  |
| PRD         | 362     | 6                       | 236                         | 126 | 80     | 282  |
| PVEM        | 121     | 6                       | 15                          | 106 | 14     | 107  |
| CONV        | 32      | 3                       | 0                           | 32  | 10     | 22   |
| PANAL       | 24      | 5                       | 0                           | 24  | 12     | 12   |
| Sin Partido | 9       | 4.5                     | 0                           | 9   | -      | 9    |
| Cámara      | 1820    | 4                       | 1023                        | 797 | 337    | 1483 |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura

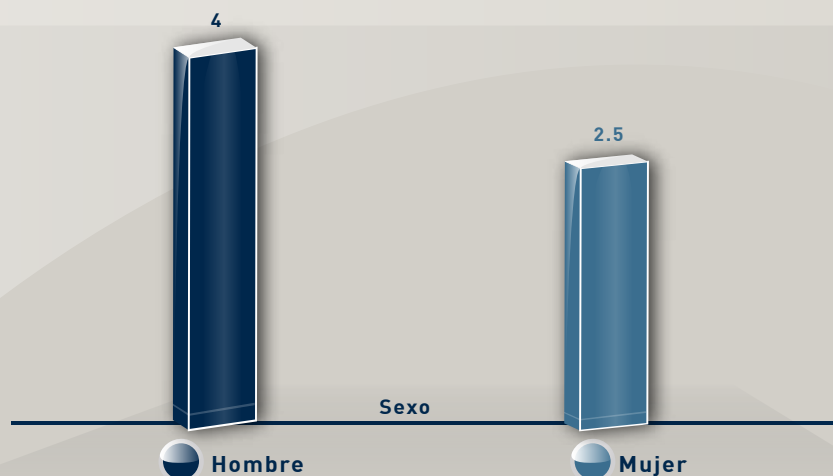
**Gráfica 17. Número de intervenciones en el Pleno de la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura

*Los hombres registran un mayor promedio de intervenciones en el Pleno de la Cámara de Diputados que las mujeres*

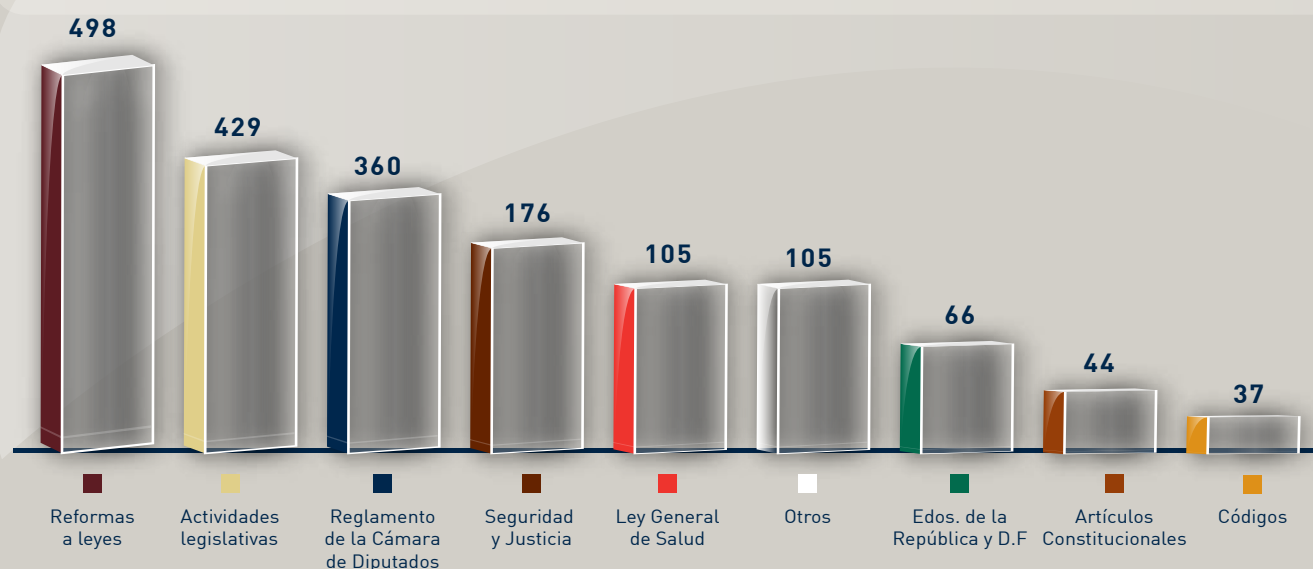
**Gráfica 18. Promedio de intervenciones en el Pleno por género (febrero – abril 2011)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura

En la siguiente gráfica se presentan los principales temas de las intervenciones en el Pleno realizadas por los diputados. Se realizaron más intervenciones en el marco del análisis y discusión de iniciativas como la Ley General de Educación, la Ley Aduanera, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables, entre otras.<sup>16</sup>

**Gráfica 19. Principales temas de las intervenciones en el Pleno de la Cámara de Diputados<sup>17</sup> (febrero – abril 2011)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura

<sup>16</sup> Se utilizó la clasificación temática elaborada por la Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados

<sup>17</sup> Principales temas de las intervenciones en la Cámara de Diputados

## Sección 3. Las Comisiones

### Principales hallazgos del periodo febrero - abril 2011

- Las comisiones enfrentan una carga de trabajo legislativo considerable: 2,094 iniciativas pendientes de dictamen. Es importante señalar que una iniciativa puede ser turnada a más de una comisión para su dictamen u opinión, lo que representa un obstáculo extra en la administración y coordinación del trabajo legislativo
- En la Cámara de Diputados cada comisión realizó 3 dictámenes de ley o decreto y le fueron turnadas 20 iniciativas en promedio. La Comisión de Puntos Constitucionales fue la que más iniciativas recibió (110). La Comisión de Justicia ha realizado el mayor número de dictámenes (11). Para ambos casos se contemplan Dictámenes realizados de ley o decreto considerando otros periodos y el actual
- En el Senado de la República a cada comisión le fueron turnadas 13 iniciativas. La Comisión de Estudios Legislativos recibió el mayor número de iniciativas (98)

## Comisiones legislativas

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno de las Cámaras a propuesta de la Jucopo durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Para su integración (Presidencia, Secretarías e integrantes) se considera la composición de las Cámaras con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Adicionalmente se toman en cuenta los antecedentes y la experiencia de los legisladores. Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no forman parte de las comisiones.

En la actual legislatura de la Cámara de Diputados existen diferentes tipos de comisiones: Ordinarias (44), Especiales (41), Bicamerales (4), Investigación, adicionalmente, Grupos de Amistad (85), Grupos de Trabajo (15), Parlamentos Internacionales (7). En el Senado: Ordinarias (59), Bicamerales (4) y Especiales (21).

Las Comisiones Ordinarias tienen hasta treinta miembros (excepto las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública) que duran en su cargo un periodo equivalente al de la legislatura. Los diputados podrán pertenecer hasta a tres comisiones sin tomar en cuenta la pertenencia a las comisiones jurisdiccionales y de investigación.

Entre las tareas de las comisiones se encuentran: el dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio de las iniciativas presentadas. Su competencia corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades

de la Administración Pública Federal a las que adicionalmente podrán requerir información del ramo, o solicitar la comparecencia de los servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión o el Pleno.

Las Comisiones de Investigación son formadas de forma transitoria e investigarán el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Las Comisiones Especiales se constituyen de forma transitoria para atender una necesidad en específico.

Las Comisiones tienen la obligación de elaborar su programa anual de trabajo; rendir un informe semestral de sus actividades; organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados; sesionar cuando menos una vez al mes; resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas.

**Elaboración con datos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.**



## Comisiones

Los cuadros 17 y 18 nos muestran la carga de trabajo en las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

**Cuadro 17. Iniciativas turnadas y Dictámenes realizados<sup>18</sup> respecto a las iniciativas turnadas a las comisiones de la Cámara de Diputados (febrero – abril 2011)**

| Comisión                                        | Iniciativas turnadas de las presentadas en el periodo | Dictámenes realizados de proyectos de ley o decreto considerando otros periodos y el actual | Comisión                                             | Iniciativas turnadas | Dictámenes realizados de proyectos de ley o decreto considerando otros periodos y el actual |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Puntos Constitucionales                         | 110                                                   | 6                                                                                           | Relaciones Exteriores                                | 7                    | 0                                                                                           |
| Hacienda y Crédito Público                      | 90                                                    | 7                                                                                           | Ciencia y Tecnología                                 | 7                    | 2                                                                                           |
| Justicia                                        | 78                                                    | 11                                                                                          | Transportes                                          | 5                    | 2                                                                                           |
| Gobernación                                     | 77                                                    | 6                                                                                           | Distrito Federal                                     | 5                    | 1                                                                                           |
| Presupuesto y Cuenta Pública                    | 66                                                    | 1                                                                                           | Agricultura y Ganadería                              | 5                    | 3                                                                                           |
| Trabajo y Previsión Social                      | 62                                                    | 1                                                                                           | Equidad y Género                                     | 5                    | 2                                                                                           |
| Educación Pública y Servicios Educativos        | 40                                                    | 6                                                                                           | Juventud y Deporte                                   | 5                    | 3                                                                                           |
| Salud                                           | 38                                                    | 8                                                                                           | Participación Ciudadana                              | 5                    | 1                                                                                           |
| Economía                                        | 27                                                    | 7                                                                                           | Comunicaciones                                       | 4                    | 0                                                                                           |
| Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias | 22                                                    | 1                                                                                           | Desarrollo Rural                                     | 4                    | 3                                                                                           |
| Seguridad Social                                | 18                                                    | 3                                                                                           | Fomento Cooperativo y Economía Social                | 4                    | 0                                                                                           |
| Energía                                         | 17                                                    | 2                                                                                           | Turismo                                              | 3                    | 1                                                                                           |
| Atención a Grupos Vulnerables                   | 14                                                    | 0                                                                                           | Asuntos Indígenas                                    | 3                    | 2                                                                                           |
| Desarrollo Social                               | 14                                                    | 0                                                                                           | Reforma Agraria                                      | 3                    | 1                                                                                           |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales             | 13                                                    | 10                                                                                          | Fortalecimiento del Federalismo                      | 3                    | 0                                                                                           |
| Función Pública                                 | 13                                                    | 0                                                                                           | Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación | 2                    | 0                                                                                           |
| Seguridad Pública                               | 11                                                    | 5                                                                                           | Recursos Hidráulicos                                 | 2                    | 1                                                                                           |
| Vivienda                                        | 10                                                    | 1                                                                                           | Marina                                               | 1                    | 2                                                                                           |
| Defensa Nacional                                | 9                                                     | 2                                                                                           | Pesca                                                | 1                    | 0                                                                                           |
| Población, Fronteras y Asuntos Migratorios      | 9                                                     | 1                                                                                           | Cultura                                              | 1                    | 1                                                                                           |
| Radio, Televisión y Cinematografía              | 8                                                     | 1                                                                                           |                                                      |                      |                                                                                             |
| Derechos Humanos                                | 7                                                     | 3                                                                                           |                                                      |                      |                                                                                             |
|                                                 |                                                       |                                                                                             | <b>Total</b>                                         | <b>828</b>           | <b>107</b>                                                                                  |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

<sup>18</sup> Un dictamen puede considerar una o más iniciativas de ley.

**Cuadro 18. Iniciativas turnadas a las comisiones del Senado de la República** (febrero – abril 2011)

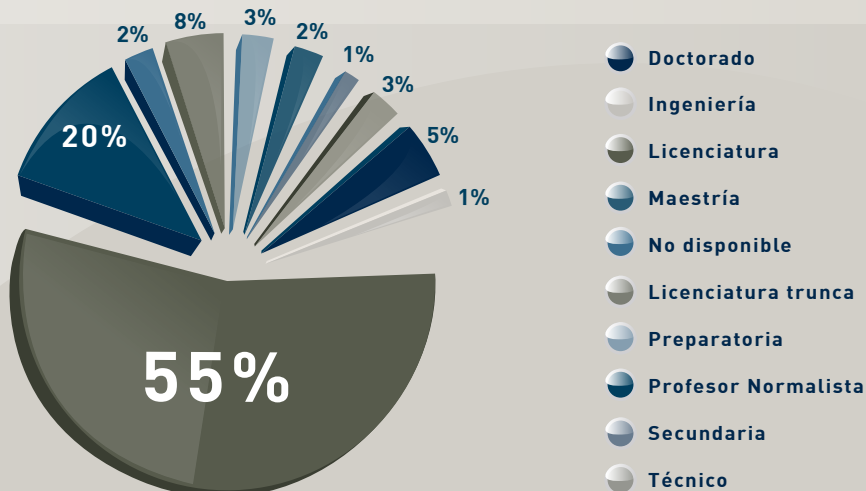
| Comisión                                   | Iniciativas turnadas de las presentadas en el periodo | Comisión                                          | Iniciativas turnadas de las presentadas en el periodo |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Estudios Legislativos                      | 98                                                    | Protección Civil                                  | 2                                                     |
| Estudios Legislativos Primera              | 78                                                    | Reforma Agraria                                   | 1                                                     |
| Estudios Legislativos, segunda             | 46                                                    | Relaciones Exteriores                             | 1                                                     |
| Puntos Constitucionales                    | 44                                                    | Marina                                            | 1                                                     |
| Justicia                                   | 31                                                    | Población y Desarrollo                            | 1                                                     |
| Gobernación                                | 26                                                    | Ciencia y Tecnología                              | 1                                                     |
| Hacienda y Crédito Público                 | 15                                                    | Fomento Económico                                 | 1                                                     |
| Salud                                      | 10                                                    | Desarrollo Regional                               | 1                                                     |
| Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca | 10                                                    | Radio, Televisión y Cinematografía                | 1                                                     |
| Energía                                    | 10                                                    | Relaciones Exteriores, América del Norte          | 0                                                     |
| Educación                                  | 8                                                     | Federalismo                                       | 0                                                     |
| Comercio y Fomento Industrial              | 7                                                     | Relaciones Exteriores, África                     | 0                                                     |
| Comunicaciones y Transportes               | 7                                                     | Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales | 0                                                     |
| Derechos Humanos                           | 7                                                     | Reforma del Estado                                | 0                                                     |
| Agricultura y Ganadería                    | 6                                                     | Comisión de Ciencia y Tecnología                  | 0                                                     |
| Atención a Grupos Vulnerables              | 6                                                     | Desarrollo Municipal                              | 0                                                     |
| Vivienda                                   | 5                                                     | Relaciones Exteriores, América Latina y           | 0                                                     |
| Reglamentos y Prácticas Parlamentarias     | 5                                                     | Relaciones Exteriores, Asia Pacífico              | 0                                                     |
| Desarrollo Rural                           | 4                                                     | Relaciones Exteriores, Europa                     | 0                                                     |
| Equidad y Género                           | 4                                                     | Turismo                                           | 0                                                     |
| Defensa Nacional                           | 4                                                     | América Latina y el Caribe                        | 0                                                     |
| Seguridad Pública                          | 3                                                     | Asuntos Fronterizos, Zona Norte                   | 0                                                     |
| Desarrollo Social                          | 3                                                     | Asuntos Indígenas                                 | 0                                                     |
| Trabajo y Previsión Social                 | 3                                                     | Organismos Internacionales                        | 0                                                     |
| Recursos Hidráulicos                       | 2                                                     | Organizaciones no Gubernamentales                 | 0                                                     |
| Juventud y Deporte                         | 2                                                     | Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico              | 0                                                     |
| Seguridad Social                           | 2                                                     | Total                                             | 474                                                   |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado

## Sección 4. Los Legisladores

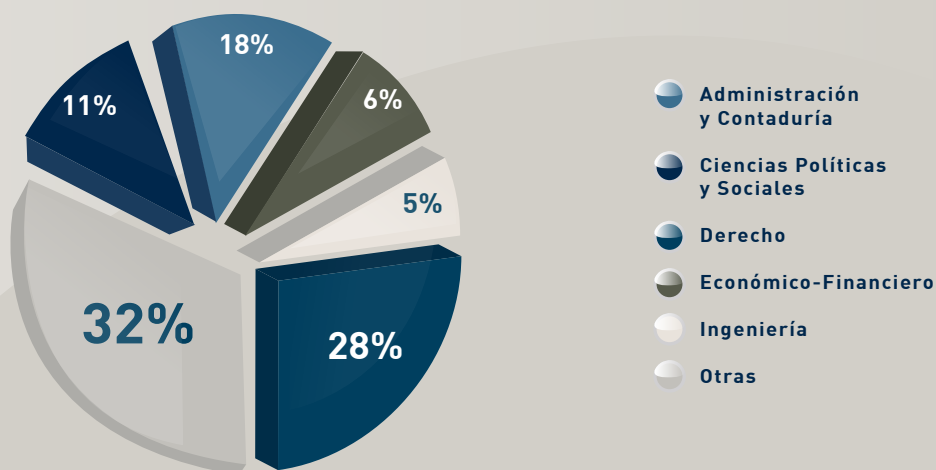
Los diputados mexicanos promedian una edad de 48 años, 55 por ciento cuenta con estudios de Licenciatura y 28 por ciento tiene al Derecho como campo de preparación (gráficas 20 y 21).

Gráfica 20. Último grado de estudios de los diputados de la LXI legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL

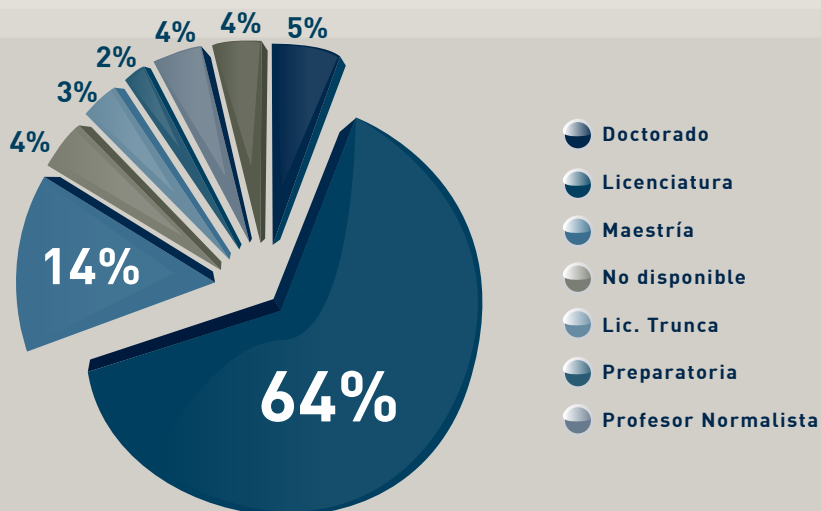
Gráfica 21. Principales campos de preparación de los diputados de la LXI legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL

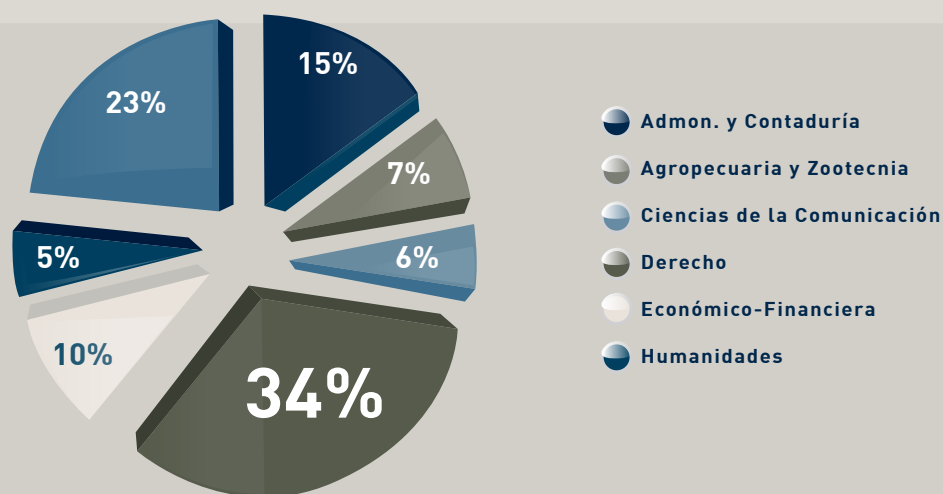
Los senadores mexicanos promedian una edad de 55 años, 64 por ciento cuenta con estudios de Licenciatura y 34 por ciento tiene al Derecho como campo de preparación (gráficas 22 y 23).

**Gráfica 22. Último grado de estudios de los senadores de la LXI legislatura**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL

**Gráfica 23. Principales campos de preparación de los senadores de la LXI legislatura**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIL

## Legisladores

La actividad individual es la base de la pirámide del análisis del desempeño del Congreso. Para analizar este ámbito, aquí se presentan los siguientes indicadores: Número de Asistencias; Intervenciones en el Pleno; Iniciativas Presentadas en el Periodo y Participación en las Votaciones del Pleno.

### Asistencias

La Diputada Margarita Liborio del PRI fue la que más inasistencias tuvo (15), lo que equivale a que sólo asistió al 48 por ciento de las sesiones de la cámara. En el cuadro 19 se muestra a los 9 diputados con el mayor número de inasistencias, 7 del PRI, 1 de Convergencia y 1 del PAN.

**Cuadro 19. Diputados con mayor número de inasistencias** (febrero – abril 2011)

| Diputado                       | Partido | Inasistencias |
|--------------------------------|---------|---------------|
| Margarita Liborio Arrazola     | PRI     | 15            |
| Héctor Franco López            | PRI     | 13            |
| Jorge Romero Romero            | PRI     | 15            |
| María Esther Terán Velázquez   | PRI     | 11            |
| Manuel Cadena Morales          | PRI     | 11            |
| Jaime Álvarez Cisneros         | CONV    | 10            |
| Germán Contreras García        | PRI     | 9             |
| Maricela Serrano Hernández     | PRI     | 8             |
| María de Jesús Mendoza Sánchez | PAN     | 8             |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, sección Listado de Asistencias, al día 15 de agosto de 2011

## Intervenciones en el pleno

El Diputado Jaime Cárdenas (PT) registró el mayor número de intervenciones en el pleno (160). En el Cuadro 20 se presenta a los 11 legisladores con mayor número de intervenciones (5 del PT), los cuales concentran 35 por ciento.

**Cuadro 20. Diputados con mayor número de intervenciones en el pleno** (febrero – abril 2011)

| Diputado                              | Partido | Intervenciones |
|---------------------------------------|---------|----------------|
| Jaime Fernando Cárdenas Gracia        | PT      | 160            |
| José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña | PT      | 116            |
| Mario Alberto Di Costanzo Armenta     | PT      | 64             |
| Víctor Manuel Castro Cosío            | PRD     | 49             |
| Carlos Alberto Pérez Cuevas           | PAN     | 46             |
| Pablo Escudero Morales                | PVEM    | 45             |
| Laura Itzel Castillo Juárez           | PT      | 39             |
| Emilio Serrano Jiménez                | PRD     | 38             |
| Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega | PT      | 32             |
| José Ramón Martel López               | PRI     | 29             |
| Miguel Ángel García Granados          | PRI     | 28             |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura

## Iniciativas presentadas

El Diputado José del Pilar Córdova Hernández del PRI presentó el mayor número de iniciativas (23) equivalentes al 4 por ciento del total de presentadas durante el periodo. En el cuadro 21 se presentan a los 12 diputados con el mayor número de iniciativas.

**Cuadro 21. Diputados con más iniciativas presentadas<sup>19</sup>** (febrero – abril 2011)

| Diputado                             | Partido | Iniciativas presentadas |
|--------------------------------------|---------|-------------------------|
| José del Pilar Córdova Hernández     | PRI     | 23                      |
| Jaime Fernando Cárdenas Gracia       | PT      | 19                      |
| Jorge Antonio Kahwagi Macari         | PANAL   | 17                      |
| Jorge Humberto López-Portillo Basave | PRI     | 12                      |
| Lucila del Carmen Gallegos Camarena  | PAN     | 11                      |
| Leticia Quezada Contreras            | PRD     | 9                       |
| Alfonso Primitivo Ríos Vázquez       | PT      | 9                       |
| Omar Fayad Meneses                   | PRI     | 8                       |
| Gerardo Del Mazo Morales             | PANAL   | 7                       |
| Miguel Antonio Osuna Millán          | PAN     | 7                       |
| Jaime Arturo Vázquez Aguilar         | IND     | 7                       |
| Agustín Carlos Castilla Marroquín    | PAN     | 6                       |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL, "Estadístico de Iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por periodo y origen durante la LXI Legislatura"

En el caso del Senado, Ricardo Monreal (PT) presentó el mayor número de iniciativas (19), que equivale al 8 por ciento de las iniciativas presentadas durante el periodo.

**Cuadro 22. Senadores con más iniciativas presentadas<sup>12</sup>** (febrero – abril 2011)

| Senador                        | Partido | Iniciativas presentadas |
|--------------------------------|---------|-------------------------|
| Ricardo Monreal Ávila          | PT      | 19                      |
| José Luis García Zalvidea      | PRD     | 16                      |
| Rubén Fernando Velázquez López | PRD     | 15                      |
| Tomás Torres Mercado           | PRD     | 14                      |
| Manuel Velasco Coello          | PVEM    | 13                      |
| Adolfo Toledo Infanzón         | PRI     | 10                      |
| Antonio Mejía Haro             | PRD     | 8                       |
| Felipe González González       | PAN     | 9                       |
| Fernando Castro Trenti         | PRI     | 8                       |
| Héctor Pérez Plazola           | PAN     | 8                       |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria del Senado, apartado Iniciativas presentadas por Senadores

<sup>19</sup> En el conteo solamente se contemplaron aquellas iniciativas en las cuales el diputado fue el proponente.

<sup>20</sup> Únicamente se contabilizaron las iniciativas presentadas en el Senado. Ricardo Monreal, Tomas Torres y Felipe González adicionalmente presentaron cada uno una iniciativa en la Cámara de Diputados

## Participación en las votaciones

En promedio los diputados participaron en 72.2 por ciento de las votaciones lo que equivale aproximadamente a 96 votos de 134 posibles. No obstante, algunos legisladores registran una muy baja participación en las votaciones. El cuadro 23 muestra a los diputados que tienen la menor participación en las votaciones.

**Cuadro 23. Diputados con menor participación en las votaciones** (febrero – abril 2011)

| Diputado                         | Partido | Porcentaje de participación |
|----------------------------------|---------|-----------------------------|
| Josefina Eugenia Vázquez Mota    | PAN     | 6                           |
| Sergio Octavio Germán Olivares   | PAN     | 15                          |
| Jorge Antonio Kahwagi Macari     | PANAL   | 15                          |
| Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez | PRD     | 23                          |
| Manuel Cadena Morales            | PRI     | 25                          |
| Héctor Franco López              | PRI     | 26                          |
| Jaime Álvarez Cisneros           | Conv    | 27                          |
| Fernando Morales Martínez        | PRI     | 28                          |
| María Estela De la Fuente Dagdug | PRI     | 30                          |
| Mary Telma Guajardo Villarreal   | PRD     | 31                          |
| José César Nava Vázquez          | PAN     | 31                          |
| Rolando Bojórquez Gutiérrez      | PRI     | 32                          |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOPAL



## Apéndice Metodológico

### Marco conceptual

Para elaborar el Reporte Legislativo se revisaron estudios y propuestas realizadas en diversos países del mundo. Con base en ello, el Reporte se construye a partir de las tres funciones básicas de cualquier poder legislativo: a) Representar, b) Legislar, y c) Controlar y Fiscalizar al Ejecutivo.

#### 1) Las funciones legislativas

*Representar* significa cumplir el mandato que los electores delegan en los legisladores. Aunque ese mandato es impreciso y diluido en las democracias modernas, la función de representar implica que el legislador no actúa por cuenta propia sino con base en los intereses de sus representados. Algunos indicadores para medir la función de *representar* son la percepción ciudadana sobre el Congreso, la gestión de las demandas ciudadanas, el cumplimiento de la plataforma electoral de cada grupo parlamentario, así como el perfil y la composición de la Cámara de Diputados.

La segunda función básica del Congreso es *legislar*, que significa convertir el mandato de los votantes en leyes, normas jurídicas y administrativas. *Legislar* es el poder que un Congreso tiene para crear y promulgar leyes que satisfagan las demandas del electorado y que a la vez cumplan con el fin de preservar el estado de derecho. En este rubro, Reporte Legislativo presenta los siguientes indicadores:

- Intervenciones en las sesiones
- Iniciativas presentadas
- Unidad partidista (cohesión de un grupo parlamentario al momento de votar)
- Presencia en las sesiones
- Participación en las votaciones
- El trabajo al interior de las comisiones y la productividad entre los grupos parlamentarios

La tercera función del Congreso es el *control* y la *fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan a los poderes legislativos la doble función de legislar por un lado, así como de controlar y vigilar al ejecutivo, por otro lado. *Controlar* y mantener un sistema de pesos y contrapesos son medios para evitar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes ejerzan su función de manera honesta, responsable y eficaz.

Los indicadores sobre *control y fiscalización* se centran en las labores de la Auditoría Superior de la Federación, el trabajo realizado en las comisiones investigadoras, las comparecencias de funcionarios de gobierno, y el seguimiento de las solicitudes de juicio político y de declaración de procedencia. También se contempla la aprobación del presupuesto y de la Cuenta Pública, la glosa del informe de gobierno, así como la ratificación de nombramientos propuestos por el ejecutivo.

En una primera fase, Reporte Legislativo dará seguimiento sólo a los indicadores relacionados con la función de legislar, con la meta de cubrir todas las funciones en el mediano plazo.

## 2) Los ámbitos

El trabajo legislativo se desarrolla en cuatro ámbitos principales al interior del Congreso: el Pleno, los Grupos Parlamentarios, las Comisiones y los Legisladores en lo individual. Reporte Legislativo evalúa el desempeño legislativo en cada uno de esos ámbitos.

**Diagrama 1.** Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo.



De esa forma, el *Reporte Legislativo* evalúa tres funciones en cuatro ámbitos de análisis:

### Indicadores de Desempeño Legislativo

| Función     | Ámbitos de análisis |          |                     |       |
|-------------|---------------------|----------|---------------------|-------|
|             | Legislador          | Comisión | Grupo Parlamentario | Pleno |
| Representar |                     |          |                     |       |
| Legislar    |                     |          |                     |       |
| Controlar   |                     |          |                     |       |

Para desarrollar los indicadores, Reporte Legislativo sigue cada una de las fases del proceso legislativo, es decir, la ruta que una iniciativa, un punto de acuerdo o un acto de control y fiscalización tienen que completar para convertirse en ley, en decreto o en un acto de control legislativo.

### 3) Algunas consideraciones legislativas.

Cada año se compone de cuatro periodos legislativos<sup>21</sup>: dos periodos ordinarios y dos periodos de receso. El primer periodo ordinario abarca del 1° de septiembre al 15 de diciembre, a excepción del año de inicio de la administración presidencial, cuando las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo ordinario se inicia el 1° de febrero y finaliza el 30 de abril.

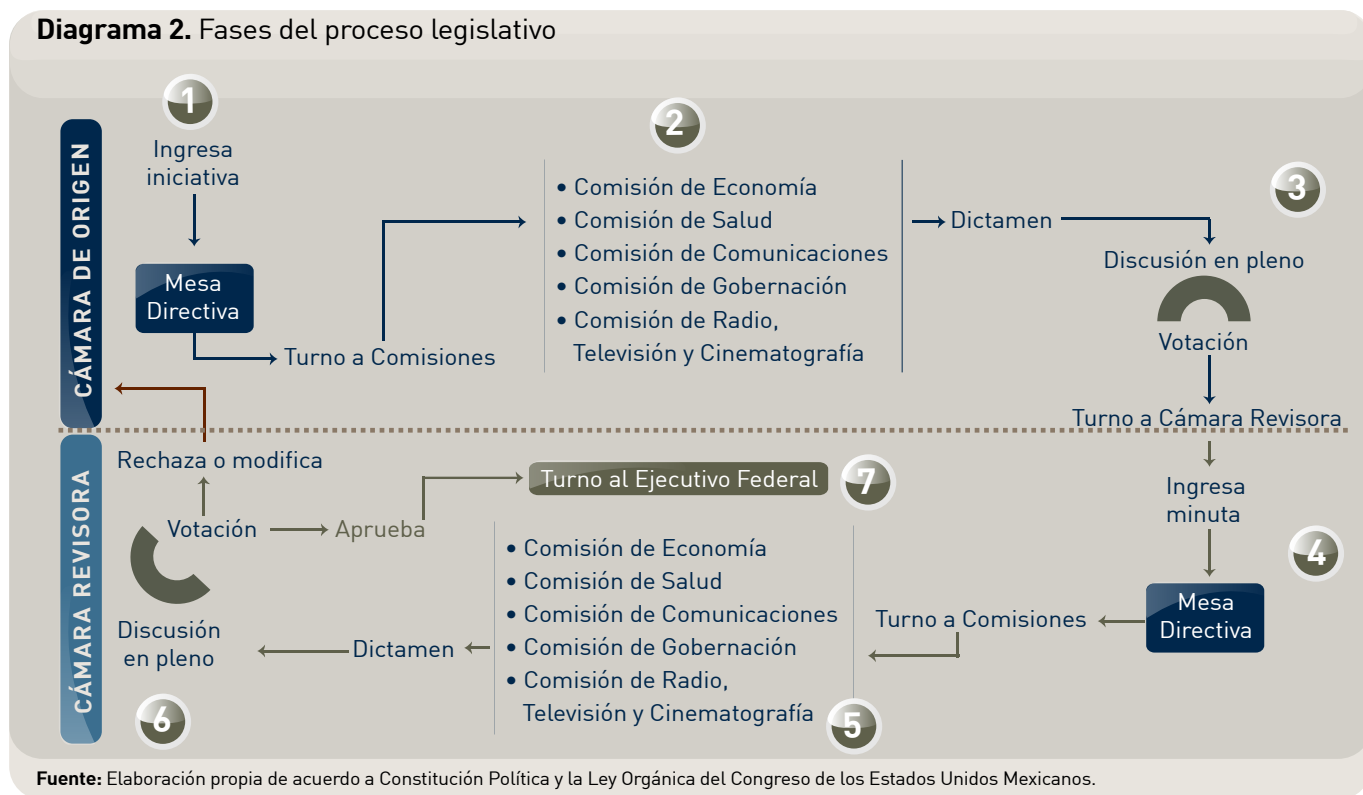
Durante los recesos de las Cámaras entra en funciones una “Comisión Permanente” integrada por 37 legisladores (19 Diputados y 18 Senadores). Formalmente esta comisión no produce legislación y sus principales atribuciones son:

- Recibir iniciativas de ley y turnarlas a las respectivas comisiones para su estudio y dictamen
- Otorgar o negar la ratificación del Procurador General de la República enviada por el Ejecutivo. Ratificar los nombramientos de ministros, diplomáticos, funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda, así como los nombramientos de oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales realizados por el Ejecutivo (en su caso)
- Resolver las solicitudes de licencia presentadas por legisladores, entre otras

<sup>21</sup> Artículos 65 y 66 de la Constitución Política y el artículo 4 de la ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

El proceso “De la Iniciativa y Formación de Leyes” se encuentra reglamentado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los actores que tienen derecho a iniciar legislación son: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. En el diagrama 2 se explica el proceso completo.

**Diagrama 2.** Fases del proceso legislativo



Es importante señalar que el proceso legislativo no es una ruta lineal, lo cual significa que no todas las iniciativas completan este proceso. Durante la presente Legislatura en la Cámara de Diputados se han presentado y turnado a comisiones 2,392 iniciativas de ley, de las cuales continúan pendientes de dictaminar 2,094 (87 por ciento).

## Fuentes de información

El Reporte Legislativo se elaboró a partir de investigación en fuentes institucionales y monitoreo de campo realizado por personal de Integralia que acude a las reuniones de las comisiones del Congreso y da seguimiento a los eventos en las sesiones plenarias de ambas cámaras. Las fuentes de información institucionales son: la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados; el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL) y el Portal del Senado de la República.

Es importante señalar que la información recopilada en las fuentes de información electrónica es dinámica y puede variar en función del posible retiro de iniciativas o proposiciones y la actualización de permisos o justificantes en el caso de asistencias. Por lo tanto uno de los mayores retos y problemas que enfrentamos en la recopilación de los datos fue el acceso a la información, principalmente en el Senado, ya que la presentación y organización de la información de la gaceta del Senado dificulta su obtención y sistematización. Un problema aún mayor es la ausencia de información en los rubros de votaciones y asistencias ya que el vínculo de “Transparencia”, sección votaciones, en el pleno sólo contiene un número parcial de votaciones y la sección “Asistencia de Senadores” sólo remite a la Gaceta parlamentaria sin desplegar o especificar la información correspondiente.

Toda la información aquí recopilada es de carácter informativo y carece de validez oficial.

## A) Índices

### Votaciones

Para la construcción de los indicadores se tomaron en cuenta 134 votaciones de la Cámara de Diputados, del 8 de febrero al 29 de abril de 2011. Dieciséis por ciento correspondió a puntos de acuerdo y el 84 por ciento a proyectos de decreto. En 131 votaciones los votos a favor fueron superiores a los votos en contra<sup>22</sup> con un margen promedio de victoria por votación del 93 por ciento.

**Margen de victoria por votación** = Valor absoluto  
(votos a favor – votos en contra) / (Σ votos a favor,  
en contra)

Del Senado de la República se tomaron en cuenta 66 votaciones publicadas en su portal correspondientes a las sesiones del 26 al 29 de abril de 2011. Si bien esta es sólo una muestra del total de votaciones, es una buena representación del comportamiento de los legisladores dado su tamaño y la variedad de temas que la componen. 64 votaciones correspondieron a proyectos de decreto y dos a puntos de acuerdo. En 62 votaciones los votos a favor fueron superiores a los votos en contra<sup>23</sup> con un margen promedio de victoria por votación del 86 por ciento. Las votaciones en las cuales el número de votos en contra fue superior al número de votos a favor tuvieron

<sup>22</sup> Las tres votaciones que registraron un mayor número de votos en contra fueron con relación al análisis y discusión de la Reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados.

<sup>23</sup> Las cuatro votaciones que registraron un mayor número de votos en contra fueron con relación al análisis y discusión de la Reforma Política.

pequeños márgenes de victoria, muestra de la división que generaron estas votaciones al interior de las Cámaras.

## Unidad partidista<sup>24</sup>

Para medir la unidad partidista se utilizó un índice de Rice modificado, que mide la división en las votaciones. La escala va de 33 a 100 por ciento. Cuando toma valores cercanos a 100, significa que todo el grupo parlamentario vota en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstiene). Cuando la escala se aproxima a valores cercanos a 33% quiere decir que los integrantes del grupo parlamentario votan en sentidos opuestos (1/3 a favor, 1/3 en contra y 1/3 se abstiene).

$$Unidad = \frac{\text{Max (votos a favor, en contra, abstención)}}{(\sum \text{votos a favor, en contra, abstención})}$$

La unidad partidista puede ser consecuencia de tres diferentes factores<sup>25</sup>:

1. **Cohesión:** Preferencias similares entre los legisladores
2. **Disciplina:** Distribución de incentivos por parte de los líderes parlamentarios para premiar la lealtad
3. **Control de agenda:** Implica que aquellas instituciones o individuos que controlan la actividad legislativa evitan la votación de iniciativas que causan división

## Participación en las votaciones

La participación en las votaciones se puede registrar de forma individual y a través del grupo parlamentario.

- a) Grupo parlamentario, toma el valor de 1 cuando la proporción entre la suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación y el número de integrantes del grupo parlamentario es igual y 0 cuando ningún integrante votó

$$Participación \text{ en las votaciones del grupo parlamentario} = \frac{\sum \text{votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación}}{\text{Total de integrantes del grupo parlamentario}}$$

- b) Individual, toma el valor de 1 cuando la proporción entre votos y votaciones realizadas es igual y cero cuando no se realizó ningún voto en el periodo

$$Participación \text{ en las votaciones individual} = \frac{(\sum \text{votos a favor, en contra o abstenciones})}{\text{Total de votaciones}}$$

<sup>24</sup> Enrique Cárdenas Sánchez, Evaluación del Poder Legislativo. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

<sup>25</sup> John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." American Journal of Political Science.

**Criterio de contabilidad de iniciativas**

Se tomaron en cuenta las iniciativas en las que el legislador fue el proponente.

**B) Glosario****I. Nomenclatura de abreviaturas**

- **ALDF:** Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- **Jucopo:** Junta de Coordinación Política
- **PRI:** Partido Revolucionario Institucional
- **PAN:** Partido Acción Nacional
- **PRD:** Partido de la Revolución Democrática
- **PVEM:** Partido Verde Ecologista de México
- **PT:** Partido del Trabajo
- **CONV:** Convergencia
- **PANAL:** Partido Nueva Alianza
- **SN P:** Sin Partido

**II. Indicadores**

- **Intervenciones en las sesiones:** Es el registro de las participaciones verbales de los legisladores para debatir o expresar su opinión acerca del trabajo legislativo
- **Iniciativas presentadas:** Son las iniciativas propuestas de forma individual, en conjunto con otros legisladores, a nombre del grupo parlamentario, por los congresos locales y el Poder Ejecutivo
- **Unidad:** Mide si los votos emitidos por los legisladores de un grupo parlamentario son iguales o difieren entre sí (todos votan a favor o la mitad de un partido vota a favor y la otra en contra, por ejemplo)
- **Presencia en las sesiones:** Es una forma de medir la asistencia física de los legisladores ya que sólo contabiliza como presencia las asistencias registradas por cédula o sistema y descuenta permisos o inasistencias justificadas



- **Participación en las votaciones:** Es un indicador que mide si un legislador votó algún asunto registrando el sentido del voto: a favor, en contra o abstención

## III. Temas

Debido a la variedad de temas que no tenían un número significativo de observaciones se decidieron crear las siguientes categorías mutuamente excluyentes y exhaustivas:

1. Las categorías de los temas de las iniciativas presentadas se agrupan de la siguiente forma:

- **Agricultura, Ganadería y Pesca:** Campo e industria ganadera y pesquera
- **Educación y Cultura:** Temas educativos y culturales
- **Impuestos y Finanzas Públicas:** Asuntos fiscales, tributarios e impositivos
- **Infraestructura y Transporte:** Industria automotriz, autotransportes e infraestructura carretera y de transportes
- **Justicia y Estado de Derecho:** Sistema de impartición de justicia
- **Medio Ambiente:** Medio ambiente, la explotación de recursos naturales, desarrollo sustentable y energías renovables
- **Medios de Comunicación:** Medios de comunicación escritos, así como también radio y televisión
- **Migración y Fronteras:** Asuntos migratorios y fronterizos
- **Política:** Iniciativas que regulan las actividades de alguno de los tres poderes de la unión
- **Partidos Políticos y Elecciones:** Iniciativas que afectan la normatividad en materia electoral y el funcionamiento de los partidos políticos
- **Pobreza y Política Social:** Temas de combate a la pobreza, desarrollo humano y programas de protección social
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** Iniciativas referentes a fiscalizar y proporcionar información acerca del funcionamiento de las instituciones de gobierno
- **Telecomunicaciones:** Tecnologías de la información y comunicación, entre otras
- **Trabajo y Previsión Social:** Temas laborales y derechos de los trabajadores
- **Seguridad Pública y Narcotráfico:** Esta categoría agrupa a las iniciativas que hacen referencia exclusivamente a combatir el crimen organizado en delitos como



narcotráfico, secuestro, extorsión, entre otros

- **Salud:** Medicamentos, trasplantes, atención médica y hospitalaria

2. Los principales temas de las intervenciones en la Cámara de Diputados se agruparon de la siguiente forma:

- **Reformas a leyes:** Se dieron en el marco del análisis y discusión de iniciativas de ley como la Aduanera, del Impuesto Sobre la Renta (ISR), entre otras
- **Actividades legislativas:** Agrupa las intervenciones que giraron alrededor del trabajo legislativo como las votaciones, el trabajo de la Mesa Directiva, el orden del día, el acta de la sesión anterior, etc
- **Códigos:** Intervenciones acerca de reformas a Códigos diversos como el Código Civil Federal, el Código Fiscal, el Código Penal Federal, etc.
- **Artículos:** Modificación de diversos artículos constitucionales como el 28, 42, 4, 69, 79, 93, 14, 35, 71, 76, 79, 103, 105, 2, 35, 52, 53, 54, 55, 56, 6 entre otros







Goldsmith 37-702 Col. Polanco Chapultuepec, 11560 México, D.F.  
Tel: (55) 5280 1347 [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx) | [reportelegislativo@integralia.com.mx](mailto:reportelegislativo@integralia.com.mx)